

# بررسی اساسنامه سازمان فناوری اطلاعات ایران

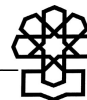
کد موضوعی: ۲۹۰  
شماره مسلسل: ۸۷۴۱  
دی ماه ۱۳۸۶

دفا تر: مطالعات ارتباطات و فناوری های نوین  
مطالعات برنامه و بودجه  
مطالعات حقوقی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

چکیده .....	۱
مقدمه .....	۲
۱. اعمال حاکمیتی و تصدیگری در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات .....	۷
۱-۱. رویکرد کلی نظام تقنینی ایران (ابهام در مفهوم، تشکیک در اجرا) .....	۸
۱-۲. تفکیک قانونی اعمال حاکمیتی از تصدیگری در فناوری اطلاعات و ارتباطات .....	۱۵
۲. سازمان فناوری اطلاعات ایران مولود شرکت فناوری اطلاعات .....	۲۰
۲-۱. قانون برنامه چهارم توسعه .....	۲۰
۲-۲. قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات .....	۲۴
۲-۳. قانون برنامه سوم توسعه .....	۲۴
۲-۴. قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶ .....	۲۵
۲-۵. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ .....	۲۶
۲-۶. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب مهرماه ۱۳۸۶ .....	۲۶
۳. شبکه‌های مادر مخابراتی مرز اعمال حاکمیتی و تصدیگری در فناوری اطلاعات و ارتباطات ایران .....	۲۷
۳-۱. مفهوم شبکه‌های مادر مخابراتی در پرتو سیاست‌گذاری داخلی .....	۲۷
۳-۲. اعمال حاکمیتی و تصدیگری در فناوری اطلاعات و ارتباطات در پرتو سیاست‌گذاری فراملی .....	۳۰
۳-۳. مصادیق شبکه‌های مادر مخابراتی در اساسنامه سازمان فناوری اطلاعات ایران .....	۳۱
۴. تداخل وظایف سازمان فناوری اطلاعات ایران با نهادهای درون و برون‌وزارتخانه‌ای .....	۳۴
۴-۱. جایگاه سازمان فناوری اطلاعات ایران در وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات .....	۳۴
۴-۲. جایگاه سازمان فناوری اطلاعات ایران در میان نهادهای برون‌وزارتخانه‌ای .....	۳۴
نتیجه‌گیری .....	۳۶
منابع و مأخذ .....	۳۷



## بررسی اساسنامه سازمان فناوری اطلاعات ایران

### چکیده

یکی از دلایل اصلی ناکارآمدی دولت که طی سال‌های اخیر مورد توجه ویژه قرار گرفته و بر آن تأکید شده، دخالت آن در امور تصدیگری و بالتبع ناتوانی آن در پرداختن به وظایف حاکمیتی‌اش است. صرف‌نظر از اینکه تا چه حد از لحاظ نظری امکان تفکیک این دو مقوله از یکدیگر وجود دارد، در عمل دست‌اندرکاران امر با ابهامات جدی مواجه شده‌اند. وضعیت برخی حوزه‌ها به‌گونه‌ای است که از یک‌سو دولت به مصلحت جامعه نمی‌بیند عنان آن‌ها را به بخش غیردولتی بسپارد، اما از سوی دیگر، در صورت مجال نیافتن آن، زیان‌های جبران‌ناپذیری به جامعه وارد می‌شود. یکی از این حوزه‌ها فناوری اطلاعات و ارتباطات است. در ابلاغیه مقام معظم رهبری راجع به اصل ۴۴ قانون اساسی، استثنای بزرگ شبکه‌های مادر مخابراتی تصریح شده است. همین امر وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات را در مسیر دشواری قرار داده است. تبیین صحیح مفهوم این شبکه‌ها در قالب یک استثنا و نه فراتر از آن و آماده‌سازی سایر امور برای واگذاری به بخش غیردولتی به سادگی امکان‌پذیر نیست، به‌ویژه آنکه بعضی شاخه‌های اصلی این حوزه، مانند فناوری اطلاعات، ارتباطات سیار و خدمات شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای نوظهور هستند و زیرساخت‌های تقنینی و تنظیم مقررات آن‌ها شکل نگرفته و قوام نیافته‌اند. یکی از مصادیق نادیده‌انگاری این امور زیربنایی و اکتفا به حل‌وفصل صوری مسائل، تغییر اساسنامه شرکت فناوری اطلاعات به اساسنامه سازمان فناوری اطلاعات است. البته اخیراً اخبار دیگری نیز منتشر شده، مبنی بر اینکه وزارتخانه برای جلب نظر شورای نگهبان همان عنوان «شرکت» را تثبیت و این بار آن را با معاونت فناوری اطلاعات ادغام کرده است تا وظایف حاکمیتی این بخش را انجام دهند. تدقیق در مفاد اساسنامه این شرکت نکات تأمل‌برانگیزی را آشکار می‌کند. تغییر عنوان از ایرادات قانونی و اجرایی آن نمی‌کاهد و بعید است نظر شورای نگهبان را تأمین کند. باید قدری اساسی‌تر اندیشید و ابتدا زیرساخت‌های لازم را مهیا کرد.



## مقدمه

### الف) تفکیک امور حاکمیتی از تصدیگری (هموارسازی مسیر توسعه)

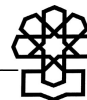
با پایان یافتن جنگ‌های جهانی اول و دوم و برجای ماندن ویرانی‌ها و نابسامانی‌های بسیار دولت‌ها امکان یافتند خود را تنها منجی و موتور توسعه کشورهایشان معرفی کنند. لذا به تدریج عنان اکثر امور در اختیار کارگزاران دولتی قرار گرفت.

اما پس از برقراری ثبات نسبی در جامعه جهانی، ملت‌ها و حتی دولت‌ها توانستند نگاه ژرف‌تری به نقش و جایگاه خود در اداره جامعه داشته و با شناسایی نقاط قوت و ضعف خود، به دنبال الگوهای مؤثرتر و سریع‌تری برای دستیابی به توسعه پایدار باشند. البته ناکامی‌های بی‌شمار دولتمردان در تحقق وعده‌هایشان، باعث بروز دیدگاه‌های ضددولتی هم شده بود، به گونه‌ای که برخی صاحب‌نظران از دولت‌ها به عنوان موانع اصلی توسعه یاد می‌کردند.

برآیند این دیدگاه‌های گوناگون، به تجدیدنظر اساسی دولت‌ها در اعمالشان منتهی شد. سؤال اصلی این بود که هدف از زمامداری‌شان بر جامعه چیست و برای نیل به آن به چه ابزارهایی نیازمندند؟ اگر وظیفه آن‌ها حفظ نظم و امنیت جامعه و هدایت آن به سوی سعادت مادی و معنوی است، آیا دخالت در اموری که از عهده شهروندان ساخته است، به آن‌ها کمکی خواهد کرد؟

### ب) فناوری اطلاعات و ارتباطات: بستر توسعه دانش‌بنیاد پایدار

دانش، محور توسعه جوامع در هزاره نوین است. بنابراین، کشوری می‌تواند خود را مهد دانش بداند که به طور تمام‌عیار ابزار آن را در اختیار داشته باشد. تردیدی نیست که فناوری اطلاعات و ارتباطات توانسته از چنین عنوانی به خوبی دفاع کند. به دنبال دستیابی بشر به این فناوری و توسعه روزافزون آن طی نیم‌قرن اخیر، در تمامی حوزه‌ها از ابتدای خلقت تاکنون این میزان پیشرفت حاصل نشده است. البته انعطاف‌پذیری شگفت‌انگیز این فناوری آن را از مرزهای دانش فراتر برده و به زندگی عادی مردم نیز وارد کرده است. هم‌اکنون آیا می‌توان حوزه‌ای را یافت که با هدف بهینه‌سازی و تسریع و تسهیل اهداف ترسیم شده برای آن، به دنیای موسوم به فضای سایبر وارد نشده یا در شرف مهیا شدن نباشد؟ تا حدی که دولت‌ها به راحتی از الکترونیکی کردن حکمرانی‌شان سخن می‌گویند و برنامه‌های زیربنایی متنوعی را برای آن تدارک دیده‌اند.



### ج) تفکیک امور حاکمیتی از تصدیگری در جامعه الکترونیکی

با توجه به وضعیت کنونی، سخن گفتن راجع به تفکیک اعمال حاکمیتی از تصدیگری تابع شرایط جدیدی قرار می‌گیرد. کما اینکه حتی کشورهای که پیش از این به سبک‌سازی دولت‌هایشان اقدام کرده‌اند، بازنگری‌های جزئی و اساسی را در دستور کار قرار داده‌اند. فضای سایبر واقعیاتی را بر جامعه جهانی تحمیل کرده که نادیده انگاشتن آن‌ها جز زیان ثمری ندارد. مهم‌ترین خصیصه‌ای که می‌توان از آن نام برد، فرامرزی بودن آن است. در اینجا تمامی مرزها و موانع ذاتی دنیای فیزیکی برچیده شده است. واقعیت این است که در این فضا واژه مکان مفهوم خود را از دست داده است. به محض ورود می‌توان خود را در همه جا احساس کرد، ولی به هیچ جا منتسب ندانست.

این وضعیت خاص بیم و امیدهایی را برانگیخته است. بی‌تردید در چنین فضایی بسیار راحت‌تر و آسان‌تر می‌توان الگوهای توسعه همه‌جانبه را پیاده کرد. از توسعه اقتصادی به مدد حوزه‌هایی چون تجارت الکترونیکی گرفته تا توسعه سیاسی که با نهادینه شدن موازینی چون آزادی بیان و اطلاعات محقق می‌شود، همگی از مزایای برجسته‌ای نسبت به دنیای فیزیکی برخوردارند. اما در عین حال نباید وسعت‌یافتن مفهوم و گستره آسیب‌های بالقوه را نادیده انگاشت. الکترونیکی کردن زیرساخت‌های حیاتی جامعه، مانند نیروگاه‌ها، حمل‌ونقل هوایی، دریایی و زمینی، بهداشت و درمان، آموزش، پول و بانکداری، امور گوناگون دولتی، دادرسی و... در دنیای امروز یک نیاز ضروری است. اما این مسئله نباید به خطر انداختن حیات جامعه منجر شود. مفهوم امنیت در چنین فضایی به کلی متحول شده است، زیرا تهدیدات بالقوه‌ای که علیه یک حوزه الکترونیکی خاص تعریف می‌شوند، ماهیت جدیدی دارند.<sup>۱</sup>

علاوه بر این، نباید از وجود انحصار طبیعی در برخی شاخه‌های این فناوری غافل شد. این مسئله به‌ویژه در حوزه ارتباطات الکترونیکی تبلور دارد. طیف فرکانس،<sup>۲</sup> شماره‌دهی<sup>۳</sup> و حتی دامنه‌های مرتبه بالای کد کشوری،<sup>۴</sup> گزینه‌های دارای جایگزینی نیستند. اینها سرمایه‌های ارزشمند، اما محدود هر کشوری هستند که باید در راستای مصالح جامعه به‌کار روند. همچنین ممکن است ورود بی‌برنامه و بی‌ضابطه یک فناوری اطلاعاتی یا ارتباطاتی، وضعیتی انحصاری را در جامعه پدید آورد که در عمل دیگر حوزه‌ها تحت‌الشعاع قرار گیرند و حیاتشان تهدید شود. لذا باید سوپاپ‌های اطمینانی وجود داشته باشد که از بروز چنین مسائلی جلوگیری کنند.

با این حال، با قبول تمام مسائل فوق، این واقعیت هم انکار نمی‌شود که حیات جمعی این

۱. جهت مطالعه مباحث راجع به این حوزه، ر.ک.: جلالی فراهانی، امیرحسین، تروریسم سایبری، فصلنامه تخصصی فقه و حقوق، شماره ۱۰، پاییز ۱۳۸۵.

2. Spectrum

3. Numbering

4. Country Code Top Level Domaines



فناوری از سوی بخش غیردولتی تأمین و تضمین می‌شود. اساس توسعه و تکامل این فناوری بر عدم محدودیت به هیچ ضابطه یا چارچوبی استوار بوده است. شعار «اشتراک‌گذاری دانش، توانایی است»<sup>۱</sup> به خوبی در مورد این فضا صدق می‌کند و پویایی دائمی و دستاوردهای بی‌شمار نیز حاصل همین تجمع جهانی در این بستر مشترک است.<sup>۲</sup>

بدیهی است سکون و جمود طبیعی حاکم بر نظام حاکمیت دولت‌ها با فلسفه وجودی چنین فضایی مغایرت دارد. تغییر یک خط‌مشی و به تبع آن رویه‌ها و ابزارهای مورد استفاده در مجموعه حاکمیت زمان زیادی می‌برد و این فناوری هیچ‌گاه نمی‌تواند خود را معطل آن کند. البته پرواضح است آنکه باید کوتاه بیاید و خود را وفق دهد، دولت‌ها هستند و نه این فناوری. کما اینکه در عمل چنین است و دولت‌ها با اشتیاق آن را پذیرفته‌اند.

در سند توسعه بخشی فناوری اطلاعات و ارتباطات در پرتو برنامه چهارم توسعه که از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در بهمن‌ماه ۱۳۸۴ منتشر شده است، ویژگی‌های قابل توجهی برای این فناوری برشمرده شده است:<sup>۳</sup>

- تحولات سریع فناوری در بخش و افزایش تقاضا برای دریافت خدمات ارتباطی و فناوری اطلاعات،
- نقش اساسی بخش در ایجاد تحول در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و بهبود رفاه فردی و اجتماعی،
- جهانی‌شدن فعالیت‌ها و الزام به رعایت استانداردهای جهانی و پروتکل‌های همکاری‌های دوجانبه، چندجانبه و بین‌المللی،
- ارزش افزوده قابل توجه فعالیت‌ها و زودبازده‌بودن سرمایه‌گذاری در بخش،
- نیاز به دانش فنی پیشرفته و مدیریت کارآمد بر آن،
- ارزش‌بربودن و تراز منفی ارزی،
- اشتغال‌زایی و زودبازده‌بودن سرمایه‌گذاری‌ها در اکثر زمینه‌ها.

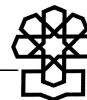
#### د) بسترسازی قانونی (زیربنای حکمرانی و تصدیگری الکترونیکی)

امتزاج تفکیک‌ناپذیر فناوری اطلاعات و ارتباطات با اکثر امور خرد و کلان جامعه و همچنین قوام یافتن زیرساخت‌های مبادلات و ارتباطات الکترونیکی در سراسر جهان، ضرورت بازنگری در

1. Sharing Knowledge Is Power

۲. کاشیان، علیرضا و دیگران (مترجمان)، راهبری اینترنت (مشارکتی فراگیر)، دبیرخانه شورای عالی اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۴، ص ۹۲.

۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، سند توسعه بخشی «فناوری اطلاعات و ارتباطات» در برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران «موضوع بند» ه- ماده (۱۰۵) قانون برنامه چهارم توسعه، بهمن‌ماه ۱۳۸۴، ص ۳.



بسیاری قوانین و مقررات موجود و همچنین تصویب ضوابط جدید را محرز ساخته است. البته پذیرش این مسئله به معنای تلاش برای محدود کردن این فضا نیست و آزمون و خطاهای محکوم به شکست برخی کشورها برای جداسازی بخشی از فضای سایبر با عناوینی چون اینترنت ملی یا محدود کردن دسترسی شهروندان با به‌کارگیری ابزارهایی چون فیلترینگ در شاهراه‌های اطلاعاتی بر هیچ‌کس پوشیده نیست.

تفکیک قانونی وظایف حاکمیتی و تصدیگری یک جامعه الکترونیکی تمام عیار با دشواری‌های بسیاری همراه است. علاوه بر زیرساخت‌های این فناوری، باید دیگر امور وابسته و مرتبط با آن را هم در نظر گرفت. درخصوص زیرساخت‌های خود آن، با شقوق و لایه‌های حوزه‌های موضوعی متنوعی مواجه هستیم. در حوزه دسترسی، این مسئله کاملاً تعیین‌کننده است که کدام لایه(ها) در اختیار دولت و کدام لایه(ها) در اختیار بخش غیردولتی قرار گیرد. واگذاری فضای شبکه‌ای نیز از وضعیت مشابهی برخوردار است، به‌ویژه در رابطه با مراکز داده (اینترنتی) که مسائل خاصی را مطرح می‌سازد. به مباحث طیف فرکانس، شماره‌دهی و نام‌های دامنه ملی نیز اشاره شد. تأمین و توزیع محتوای الکترونیکی در چارچوب نظام‌یافته نشر الکترونیکی نیز از دیگر موضوعات قابل بحث است. حوزه وسیع و بسیار متنوع ارتباطات الکترونیکی نیز ساختار متفاوتی را می‌طلبد. به‌ویژه آنکه مباحثی نظیر حفظ حریم داده‌های الکترونیکی به‌طور جدی مطرح است.

صرف‌نظر از تمامی این مسائل، باید ادغام تدریجی کلیه رسانه‌های الکترونیکی را هم مورد توجه قرار داد. در آینده‌ای نه چندان دور، تفکیک رسانه‌های صوتی - تصویری از کارکردهای شبکه‌ای (اینترنتی) و همچنین از ابزارهای ارتباطات الکترونیکی امکان‌پذیر نخواهد بود. همگی در یک بستر تولید می‌شوند و مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرند. همین مسئله بسیاری از کشورها را بر آن داشته تا در ساختار سیاست‌گذاری و تنظیم مقررات خود تجدیدنظر کنند. زیرا به وضوح دریافته‌اند که سازوکار قانونی و اجرایی کنونی پاسخگوی نیازهای این حوزه نیست و باید به فکر آفرینش نظامی نوین باشند. به‌ویژه آنکه هرگونه تصمیم‌گیری راجع به آن تأثیر مستقیمی بر دیگر حوزه‌ها و در مجموع بر حرکت توسعه‌مدار جامعه خواهد داشت.<sup>۱</sup>

## ه) چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران

حدود یک دهه از توجه جدی و باانگیزه کشورمان به فناوری اطلاعات و ارتباطات می‌گذرد. در این مدت، به رغم فراز و نشیب‌های بسیار، اقدامات مناسبی انجام شده است. اما آنچه در این میان جلب

1. International Telecommunication Union, Trends in Telecommunication Reform, Promoting Universal Access to ICTs, Practical Tools for Regulators, 2003, p, 17.



توجه می‌کند، نبود یا ضعف پشتوانه قانونی در بسیاری از حوزه‌هاست. در مواردی هم که قانون یا مصوبه‌ای وجود دارد، اجرایی نشدنشان اثبات شده است. برای مثال آیا نسبت به قانون تجارت الکترونیکی مصوب ۱۳۸۲ می‌توان چشم‌انداز نویدبخشی را ترسیم کرد؟ چرا حوزه پول و بانکداری الکترونیکی به حال خود رها شده‌اند؟ در چنین وضعیتی، آیا می‌توان به توسعه تجارت الکترونیکی در کشورمان امیدوار بود؟

نمونه جالب توجه دیگر، بحث سالم‌سازی فضای سایبر است. در اینجا حتی دولت به برخی وظایفی که خود مکلف شده نیز عمل نکرده است. یکی از پیش‌نیازهای اساسی این مبحث، تعیین تکلیف راجع به نحوه فعالیت و وظایف و اختیارات شبکه‌های خدمات اطلاع‌رسانی رایانه‌ای است. در قانون برنامه سوم توسعه، مصوب ۱۳۷۸، دولت مکلف شده بود وظایف مجموعه‌های تأمین‌کننده اطلاعات، تأمین‌کننده خدمات و تأمین‌کننده ارتباطات را از یکدیگر تفکیک کند (بند «ب» ماده (۱۰۳)). اما با نزدیک شدن به یک دهه، هنوز خبری از آن نیست، تا تکلیف چنین عوامل زیربنایی روشن نشود، بحث راجع به فروع وابسته به آن‌ها بی‌معنا خواهد بود. برای مثال مطابق کدام قانون ارائه‌دهندگان خدمات اطلاع‌رسانی رایانه‌ای مکلفند نرم‌افزارهای فیلترینگ را به‌کار گیرند؟<sup>۱</sup>

اما موضوعی که قرار است در این گزارش مورد بررسی تحلیلی قرار گیرد، به‌راستی زیربنای تمام امور الکترونیکی به‌شمار می‌آید و آن مرجعیت سیاست‌گذاری<sup>۲</sup> و تنظیم مقررات<sup>۳</sup> است. این مسئله به‌ویژه در شرایط کنونی عینیت خاصی یافته است. پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری، دولت در آستانه یک تحول عظیم ساختاری قرار گرفت تا با واگذاری امور تصدیگری به بخش غیردولتی و تقویت جایگاه حاکمیتی خود، مسیر توسعه هموار و پیمودن آن تسهیل و تسریع شود. در همین رابطه نیز لایحه‌ای از سوی دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی شد که در مهرماه سال جاری به تصویب رسید.

با این حال، این کار به سادگی امکان‌پذیر نیست. تاکنون مجموعه حاکمیت درک صحیح مورد

---

۱. گفتنی است در این رابطه مرکز سلسله گزارش‌های کارشناسی را منتشر کرده و در دست انتشار دارد:

الف) تأملی بر فیلترینگ:

- اقدام پیشگیرانه از جرائم رایانه‌ای، شماره ۸۲۷۱،

ب) تأملی بر فیلترینگ:

- مطالعه تطبیقی سایر کشورها، شماره ۸۴۴۲،

- تأملی بر فیلترینگ: سالم‌سازی فضای سایبر و تعارضات موجود، شماره ۸۵۷۴،

ج) تأملی بر فیلترینگ:

- مشترک گرامی دسترسی به این سایت امکان‌پذیر نیست، شماره ۸۵۸۱،

- تأملی بر فیلترینگ: برنامه اقدام برای تحقق برنامه سالم‌سازی فضای سایبر، ویرایش اول آن برای اظهارنظر در اختیار سازمان‌های ذی‌ربط قرار گرفته است.

2. Policy Maker

3. Regulatory



اجماعی راجع به مفهوم اعمال حاکمیتی و تصدیگری نداشته است. مصداق بارز آن وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات است. سیاست‌گذار، ناظر و مجری در کنار یکدیگر به فعالیت می‌پردازند. قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲ نیز مؤید آن است. البته در قانون برنامه چهارم توسعه دولت مکلف شده بود تا پایان سال اول برنامه «لایحه جامع ارتباطات» را تقدیم مجلس کند (بند «ج» ماده (۵۷)) و پیش‌بینی می‌شد بخشی از این معضلات در قالب این لایحه رفع شود.

با وجود این، به‌جای پرداختن به این امور زیربنایی، در تیرماه سال جاری این وزارتخانه پیش‌نویس مصوبه‌ای را تقدیم هیئت وزیران کرد که در آن «اساسنامه شرکت فناوری اطلاعات» به «اساسنامه سازمان فناوری اطلاعات ایران» تغییر یافته است. این اقدام مختصر و مفید، گویای واقعیات بسیاری است و به خوبی دیدگاه سیاست‌گذاران حاکم بر نظام فناوری اطلاعات و ارتباطات ایران را نسبت به فرایند تفکیک امور حاکمیتی از تصدیگری آشکار می‌کند.

با توجه به اهمیت موضوع، این گزارش با مبنا قرار دادن این اساسنامه، در سه بخش به تحلیل جامع‌تری می‌پردازد. بخش نخست، به بررسی مفهوم اعمال حاکمیتی و تصدیگری در پرتو سیاست‌گذاری تقنینی کشورمان اختصاص یافته است. بر این اساس، پس از اشاره اجمالی به اهم قوانینی که به کلیات این موضوع پرداخته‌اند، قوانین راجع به اعمال حاکمیتی و تصدیگری در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات بررسی خواهد شد. سپس در بخش دوم، وضعیت حقوقی سازمان - شرکت فناوری اطلاعات ارزیابی می‌شود. در بخش سوم وجه افتراق اصلی اعمال حاکمیتی از تصدیگری در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات، یعنی شبکه‌های مادر مخابراتی تحلیل می‌شوند. همچنین، باید دید سازمان جدیدالتأسیس فناوری اطلاعات ایران در مجموعه حاکمیتی دولت چه جایگاهی دارد؟ آیا نهادهای برون وزارتخانه‌ای و درون وزارتخانه‌ای مشابهی وجود ندارند که تداخل وظایف و اختیارات آن‌ها مطرح شود؟ بخش چهارم به این موضوع اختصاص یافته است. در پایان نیز از جمیع مباحث مطروحه نتیجه‌گیری به‌عمل خواهد آمد.

## ۱. اعمال حاکمیتی و تصدیگری در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات

در ظاهر، سخن گفتن راجع به اعمال حاکمیتی و تفکیک آن‌ها از اعمال تصدیگری آسان به‌نظر می‌رسد. اما قدری ژرف‌نگری، زوایای پیچیده و بحث‌انگیز بسیاری را آشکار می‌کند. از مباحث راجع به حقوق عمومی، که رابطه میان حاکمیت و شهروندان را تبیین می‌کند گرفته تا نظام سیاسی کشور و در نهایت آثار و پیامدهای اقتصادی آن، هر یک باید به تنهایی و همچنین به عنوان جزئی



از یک مجموعه واحد مورد بررسی و تحلیل قرار گیرند.

طرح مسائل گوناگون راجع به این موضوع در مجامع و منابع علمی و ابراز دیدگاه‌های متنوع و حتی متناقض، نه تنها با اشکالی مواجه نیست، بلکه به غنای علمی و تجربی صاحب‌نظران این حوزه کمک می‌کند. اما هر آنچه در سندی به نام **قانون منعکس می‌شود**، باید رسا و شفاف و از هرگونه ابهام و اجمال یا بدتر از آن تناقض و بلاتکلیفی به دور باشد.

در ادامه با بررسی اجمالی اهم قوانین مصوب راجع به این موضوع، درخواهیم یافت که دیدگاه قانون‌گذار ایران نسبت به آن، به‌ویژه در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات چه بوده و چه مسیری را برای رسیدن به هدف نهایی خود برگزیده است.

### ۱-۱. رویکرد کلی نظام تقنینی ایران (ابهام در مفهوم، تشکیک در اجرا)

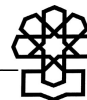
قوانین و مقررات بسیاری را می‌توان یافت که در سطوح گوناگون به این مسئله اشاره کرده یا به آن پرداخته‌اند و سابقه آن به سال ۱۳۰۷ خورشیدی می‌رسد.<sup>۱</sup> اما با عنایت به اینکه هدف اصلی از این کار، هموارسازی مسیر توسعه پایدار و رفع موانع و محدودیت‌های آن، به‌ویژه از سوی دولت است، بررسی قوانین راجع به برنامه‌های توسعه پنج‌سالانه تصویر روشن‌تری ارائه می‌کند. در اهمیت ابلاغیه مقام معظم رهبری راجع به اصل ۴۴ قانون اساسی که در خردادماه و تیرماه ۱۳۸۵ صادر شد، نیز به عنوان سیاست فراققنینی نظام قابل بررسی است، به‌ویژه آنکه مبنای قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب مهرماه سال جاری مجلس شورای اسلامی نیز است. سپس در قسمت دیگر این فصل، همین رویکرد نسبت به اعمال حاکمیتی و تصدیگری در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات دنبال خواهد شد.

در همین رابطه وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات در نامه خود به معاون اول ریاست جمهوری برای تصویب اساسنامه سازمان فناوری اطلاعات ایران، بحث خود را با این مسئله آغاز کرده است: «...مطابق با بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نقش دولت از «مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه» به «سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت» تغییر یافته ...».

### ۱-۱-۱. قانون برنامه اول توسعه، مصوب ۱۳۶۸

در متن این قانون که به صورت یک ماده واحده به تصویب رسیده، به این مسئله اشاره‌ای نشده است، بلکه در قسمت هدف‌های کلی ترسیم شده برای آن می‌توان موضوعات مربوط را ملاحظه کرد. لذا از آنجا که این قسمت در متن قانون نیامده است، نمی‌توان برای آن ارزش قانونی قائل شد،

۱. توازنی‌زاده، عباس، تأملی بر تأثیر نظریه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر رژیم حقوقی حاکم بر سازمان‌های دولتی و برنامه‌های اصلاح ساختار نظام اداری ایران، نشریه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره ۵۱، بهار ۱۳۸۵، ص ۶۲.



اما دیدگاه سیاست‌گذاران آن زمان راجع به این موضوع مهم را منعکس می‌کند. در شماره ۸ این قسمت، بحث اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی و قضایی کشور در ابعاد مختلف مطرح شده است. برای تحقق این امر سه شیوه‌گزینش شده است:

«- تنظیم و استمرار نظام کارآمد تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در مجموعه سازمان دولت.  
- تدوین حدود وظایف دولت در اعمال حاکمیت و تصدی با جهت‌گیری تقویت واحدهای مسئول اعمال حاکمیت و کاهش وظایف تصدی تا حد ضرورت.  
- انتقال بخشی از وظایف غیر ضرور دولتی به بخش غیردولتی در جهت کاهش بار مالی ارائه خدمات دولتی و ارتقا کیفیت خدمات ارائه شده به جمعیت تحت پوشش».

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در اینجا تنها به بیان مفاهیم کلی اکتفا شده است. مضافاً اینکه آنجا که به دستگاه قضایی در کنار دستگاه اجرایی (دولت) اشاره شده، هرگونه ابتکار عمل را ناممکن می‌کند. زیرا نظام دادگستری رکن اساسی حاکمیت است و طرح چنین مسائلی راجع به آن بی‌معناست.

مفاد این شماره تصریح دارد که تصدیگری دولت به هر مفهومی منتفی نیست و «در حد ضرورت» باید حفظ شود. این ابهام زمانی شدت می‌یابد که در بند «۳» تنها وظایف غیرضروری دولتی، آن هم بخشی از آن و با هدف کاهش بار مالی ارائه خدمات دولتی و ارتقای کیفیت آن به بخش غیردولتی واگذار شود.

بدیهی است اینگونه ضابطه‌انگاری هیچ‌گاه اجرایی نمی‌شود، زیرا نه تنها مفهوم و مصادیق امور ضروری قابل واگذاری به بخش غیردولتی مشخص نشده، بلکه شیوه نگارش هم به‌گونه‌ای است که اراده راسخی را منعکس نمی‌کند.

#### ۲-۱-۱. قانون برنامه دوم توسعه، مصوب ۱۳۷۳

در این قانون که به صورت ماده واحده تنظیم شده است، شاهد یک دیدگاه کاملاً متفاوت از سوی قانون‌گذار هستیم. در اینجا نه تنها بحثی از حفظ امور ضروری تصدیگری از سوی دولت نیست، بلکه دولت صراحتاً مکلف شده از آن دسته از فعالیت‌های انحصاری که وارد شدن بخش غیردولتی به آن‌ها به حاکمیت دولت لطمه‌ای وارد نمی‌کند، رفع انحصار کرده و حتی خود به بسترسازی قانونی و اجرایی لازم اهتمام ورزد. توجه به برخی مصادیقی که در این قانون در پرتو اصل ۴۴ قانون اساسی اشاره شده، محرز می‌گرداند که قانون‌گذار برای سبک‌سازی حداکثری دولت عزم جدی داشته است.

با این حال، قابل پیش‌بینی است که این دیدگاه افراطی همانند آن دیدگاه تفریطی راه به جایی نبرد. نه تنها دولت زیرساخت‌های قانونی و سایر حمایت‌های لازم برای حضور مؤثر بخش



غیردولتی در این حوزه‌ها را فراهم نکرد، حتی از تدوین آیین‌نامه مربوط به تبصره‌های این قانون نیز سرباز زد که این خود باعث شد ضوابط پیش‌بینی شده کان‌لم‌یکن شوند. هرچند ایراد اساسی از مشخص نشدن مفهوم و مصادیق اعمال حاکمیتی و تصدیگری ناشی می‌شود و تا این مسئله حل نشود، هرگونه سیاست‌گذاری حتی از موضع قانون‌گذاری محکوم به شکست خواهد بود. تبصره‌های «۳۹» و «۴۱» این قانون حاوی نکات قابل توجهی راجع به این موضوع هستند، از جمله مراجعی که صلاحیت دخالت در این امور را دارند و سازوکار قانونی آنکه در قسمت‌های بعد خواهد آمد.

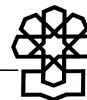
### ۳-۱-۱. قانون برنامه سوم توسعه، مصوب ۱۳۷۸

اقدام شایسته قانون‌گذار برنامه سوم توسعه این بود که پیش از ورود به مسائل ماهوی، راجع به ساختار یا به عبارت بهتر «نهادسازی»<sup>۱</sup> این حوزه تعیین تکلیف قانونی کرد. همچنین از آنجا که اولین مبحث را به این موضوع اختصاص داده است، حاکی از میزان اهمیت آن، به‌ویژه در تسهیل و تسریع اهداف توسعه پایدار کشور است.

به موجب ماده (۱) این قانون، «شورای عالی اداری» متولی این امر به‌شمار می‌آید. البته تبصره «۳۱» قانون برنامه دوم نیز به تأسیس این شورا اختصاص یافته بود، اما رویکرد اصلاح فوری در ساختار و شرح وظایف این نهاد نشان می‌دهد قانون‌گذار در تحقق اهداف این حوزه جدی بوده است.

اما درخصوص بخش ماهوی این موضوع، بالاخره قانون‌گذار سکوت خود را شکسته و در ماده (۶۴) به آن پرداخته است. راجع به این ماده نکات قابل تأمل بسیاری وجود دارد. برای مثال محل طرح این موضوع بسیار مهم ذیل تعیین تکلیف راجع به اعتبارات جاری و عمرانی، بی‌اعتنایی و کوچک شمردن شأن آن است. شایسته بود پس از شرح تفصیلی تشکیلات و وظایف و اختیارات شورای عالی اداری، این بحث ماهوی مطرح می‌شد.

اما ایراد اساسی به نحوه تبیین این موضوع مربوط می‌شود. نه تنها از ابهامات آن نکاسته است، بلکه منجر به تشدید آن نیز شده است. در صدر بند «الف»، اعمال حاکمیتی اعمالی دانسته شده که منافع آن به همه آحاد جامعه می‌رسد و محدودیتی در آن نیست و موجب اقتدار دولت می‌شود. حال آنکه بسیاری امور تحت اختیار بخش غیردولتی وجود دارد که منافع آن به همه مردم می‌رسد و این ویژگی نمی‌تواند ملاکی برای تفکیک اعمال حاکمیتی از تصدیگری باشد. واقعاً معلوم نیست کدام مفهوم یا مصداق خاص مورد توجه قانون‌گذار بوده که به این شکل وارد بحث شده است. اقتدار دولت از منافی که نصیب آحاد جامعه می‌شود، نشأت نمی‌گیرد، بلکه به نحوه اداره حکومت و میزان لیاقت و شایستگی‌اش بستگی دارد.



مصادیق برشمرده هم جز افزودن بر این ابهام نتیجه‌ای ندارند. حتی نمی‌توان از آن‌ها برداشت کرد که منظور قانون‌گذار دولت به مفهوم خاص، یعنی قوه مجریه است یا به مفهوم عام یعنی حاکمیت. به‌راستی منظور از مدیریت ملی چیست؟ وضع قوانین در صلاحیت قوه مجریه است یا مقننه؟ عدالت قضایی توسط قوه مجریه محقق می‌شود یا در زمره وظایف قوه قضائیه است؟ تقویت کمی و کیفی بسیج مستضعفان که یک رویکرد ایدئولوژیکی است، چه ربطی به اعتبارات جاری و عمرانی دارد؟

وضعیت امور تصدیگری بهتر از امور حاکمیتی نیست. در این ماده این امور به دو شاخه «تصدی‌های اجتماعی و اقتصادی» تقسیم شده‌اند. وجه تعریف تصدی‌های اجتماعی منافع اجتماعی دانسته شده که مفهوم خاصی متصور نیست، ولی از مصادیق برشمرده تا حدودی می‌توان به‌منظورش پی برد. ولی حضور دولت منتفی اعلام نشده و تنها بخشی از آن به بخش غیردولتی واگذار می‌شود.

در تصدیگری اقتصادی، برخلاف انتظار، حضور بخش دولتی بسیار مؤثرتر و قوی‌تر است. تنها در انتهای بند «د» آمده اگر بخش غیردولتی در حوزه‌های برشمرده سرمایه‌گذاری کند، هزینه‌های مزبور به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی منظور می‌شود. البته در پایان این ماده تصریح شده در دوران برنامه سوم بخشی از وظایف دولت در این قسمت به‌تدریج به بخش غیردولتی واگذار می‌شود که وضع موجود حاکی از میزان تحقق آن است.

#### ۴-۱-۱. قانون برنامه چهارم توسعه

این قانون، فصل دوازدهم خود با عنوان «نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت» را به این موضوع اختصاص داده و کوشیده ابهامات پیشین وارد بر مفهوم و مصادیق آن را برطرف کند. تغییرات عمده در ماده (۱۳۵) ذیل آن را می‌توان تجدیدنظر در مصادیق و همچنین تفکیک تصدی‌های اقتصادی مندرج در قانون برنامه سوم به تصدی‌های اقتصادی و امور زیربنایی دانست. اما ایرادات اساسی همچنان پابرجاست. اولین موضوع به مفهوم دولت برمی‌گردد. همان‌طور که در فوق نیز اشاره شد، معلوم نیست در اینجا دولت به مفهوم خاص، یعنی قوه مجریه مدنظر بوده است، یا به مفهوم عام، یعنی حاکمیت. برخی از امور برشمرده فراتر از تعهدات قوه مجریه است و اساساً مجموعه حاکمیت مخاطب قرار گرفته است.

همچنین آنچه لازم بود مورد تجدیدنظر اساسی قرار گیرد، احصای مصادیق حاکمیتی نبود، بلکه ارائه یک تعریف جامع و در عین حال مانع از مفهوم حاکمیت و کارکردهای آن بود. همان‌بند «۱» آنقدر گویا هست که به‌خوبی کارکرد حاکمیت را روشن کند. این احتمال وجود دارد که اموری از حوزه حاکمیت بیرون مانده و تحت شمول قرار دادن آن‌ها نیازمند مصوبه قانونی جدید باشد،



به‌ویژه آنکه تعریف ارائه شده از امور حاکمیتی به حد کافی انعطاف‌پذیرند. بسیاری امور هستند که از سوی بخش غیردولتی انجام می‌شوند و به اقتدار حاکمیت کشور کمک می‌کنند و منفعت کار آن‌ها هم به آحاد جامعه می‌رسد. همچنین، تعریف را نباید بر مصادیق استوار کرد. کارکرد آن‌ها فقط در همین حد است که موضوع را شفاف کنند و قابلیت تبیین آن را ندارند.

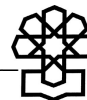
نکته مهم دیگر به تشابه مفهومی مصادیق برشمرده برای امور حاکمیتی و تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی مربوط می‌شود. کافی است مقایسه‌ای اجمالی صورت گیرد تا محرز شود تصمیم‌گیری راجع به یک موضوع خاص تا چه حد دشوار است. برای مثال در هر دو گروه به علوم و تحقیقات اشاره شده و تنها در حوزه حاکمیت، بنیادین بودن آن مورد توجه قرار گرفته است. حال چگونه می‌توان راجع به اینکه یک موضوع خاص علمی یا تحقیقاتی بنیادین است یا خیر تصمیم‌گیری کرد؟ یا از صیانت از هویت ایرانی - اسلامی به عنوان یک امر حاکمیتی یاد شده، ولی تصدی فرهنگی از آن متمایز شده است.

در ادامه، ماده (۱۳۶) راجع به امور تفکیک شده در فوق تعیین تکلیف می‌کند. از اهداف برشمرده در صدر ماده چنین برمی‌آید که هدف، مهیاسازی شرایط برای حضور حداکثری بخش غیردولتی در پرتو مدیریت، حمایت و نظارت دولت به عنوان حاکمیت است. لذا تحقق آن منوط به تعبیر صحیح و کاملاً محدود مصادیق حاکمیتی یازده‌گانه برشمرده در ماده فوق است.

طبق بند «الف»، حضور مردم در انجام امور حاکمیتی نفی نشده است. طبق بند «ب» تقریباً تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی دولت به بخش غیردولتی واگذار شده است. هرچند در جای خود ابهاماتی دارد. برای مثال در شماره ۴ این بند از واگذاری مدیریت بخشی از واحدهای دولتی به بخش غیردولتی، آن هم در چارچوب سیاست‌های کلی این برنامه صحبت شده که حدود و ثغور آن نامعلوم است. طبق بند «ج»، وظایف زیربنایی دولت به کلی به بخش غیردولتی واگذار می‌شود و تنها مدیریت، حمایت و نظارت آن در اختیار دولت باقی می‌ماند. در بند «د» نیز صراحتاً آمده تصدی‌های اقتصادی به بخش غیردولتی واگذار شود. البته اجرای این ماده منوط به ارائه لایحه‌ای از سوی دولت تا پایان سال ۱۳۸۳ شده که با دو سال و نیم تأخیر در مهرماه سال جاری تقدیم شده است.

#### ۵-۱-۱. ابلاغیه مقام معظم رهبری راجع به اصل ۴۴ قانون اساسی

در اول خردادماه و دوازدهم تیرماه ۱۳۸۶، مقام معظم رهبری براساس اختیارات حکومتی‌شان مطابق بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی، این ابلاغیه را برای تبیین سیاست‌های کلی اصل ۴۴ این قانون با عنایت به اصل ۴۳ صادر فرمودند. این ابلاغیه مشتمل بر ۵ قسمت است. قسمت نخست که در آن سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی آمده است، ورود بخش غیردولتی را به حوزه‌هایی مجاز می‌گرداند که تا آن زمان مطابق صدر اصل ۴۴



محدودیت داشت. همچنین دیگر دولت حق ندارد خارج از موارد صدر این اصل به فعالیت اقتصادی بپردازد و موظف است حوزه‌هایی که وارد شده را به تدریج به بخش غیردولتی واگذار کند. مصادیق برشمرده، جز معدودی موارد، شفاف و گویا هستند، از جمله شبکه‌های مادر مخابراتی که در قسمت‌های بعد توضیحات راجع به آن خواهد آمد.

در قسمت ب که به سیاست‌های کلی بخش تعاونی اختصاص یافته، از مجموع بندهای یازده‌گانه آن به خوبی می‌توان نقش حاکمیتی دولت را احراز کرد. در آنجا تصریح شده بی‌آنکه دولت حضور مستقیم و مداخله‌آمیزی داشته باشد، باید حمایت، نظارت و مدیریت کلان خود را حفظ کند.

در قسمت ج بحث واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی مطرح شده است. اولین بند به «تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت» اشاره دارد. همین بند برای تبیین کاملاً رسا و گویای تفکیک اعمال حاکمیتی از تصدیگری کفایت می‌کند. نقش زائد دولت در مسند حاکمیت، مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه است و باید از آن فاصله بگیرد. لذا ضوابطی که مالکیت دولتی را در عین حفظ مدیریت دولتی قابل واگذاری می‌دانند، محکوم به بطلان هستند. حربه حاکمیت «قانون و ابزارهای اجرای آن» است که در عناوین سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت تجلی یافته است. آنچه باید حاکمیت را نگران سازد، نبود یا ضعف قوانین و ابزارهای اجرای آن است، نه از دست دادن مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه‌های تحت تملک خود. چنین خطمشی به خوبی از دیگر مفاد این ابلاغیه قابل استنباط است، به ویژه قسمت هـ آنکه به سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار پرداخته است:

«- تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی از طریق سیاست‌گذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت به‌ویژه در مورد اعمال موازین شرعی و قانونی در بانک‌های غیردولتی.

- جلوگیری از نفوذ و سیطره بیگانگان بر اقتصاد ملی.

- جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب

قوانین و مقررات»<sup>۱</sup>.

۶-۱-۱. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

قانون اساسی، مصوب مهرماه ۱۳۸۶

این قانون که اخیراً اصلاحات لازم برای رفع اشکالات شورای نگهبان از سوی مجلس اعمال و تصویب شده است، در راستای ۴ هدف مهم به تصویب رسیده است: اجرای سیاست‌های کلی اصل

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی پیشنهاد اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌های کلی آن، شماره ۸۱۱۰، آذرماه ۱۳۸۵، ص ۳۴.



۴۴ قانون اساسی، واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی، تسهیل مقررات رقابت و کنترل و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات. به این ترتیب، در نگاه نخست این امید ایجاد می‌شود که براینده جمع سیاست‌گذاری‌های فراتقنینی و تقنینی گذشته در این قانون منعکس شده باشد.

موضوعات مربوط به اعمال حاکمیتی و تصدیگری در فصل دوم این قانون با عنوان «قلمرو فعالیت‌های هر یک از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی» آمده است. طبق ماده (۲) فعالیت‌های اقتصادی داخلی شامل تولید، خرید یا فروش کالا یا خدمات به سه گروه تقسیم شده است. گروه یک تمامی فعالیت‌های اقتصادی به‌جز موارد مذکور در گروه دو و سه این ماده است. گروه دوم فعالیت‌های اقتصادی مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی، به‌جز موارد مذکور در گروه ۲ این ماده است. در نهایت گروه ۳ مجموعه‌ای ۱۲ بندی از فعالیت‌ها، مؤسسات و شرکت‌هاست. این شیوه پاس‌کاری در تدوین ضوابط و مقررات آن هم راجع به این موضوع بسیار مهم و حیاتی به هیچ‌وجه پذیرفتنی نیست. شناسایی گروه ۱ به گروه ۲ و ۳ و گروه ۲ به گروه ۳ منوط شده است. کافی است برای احراز ابهام مصادیق گروه ۲، مصادیق مندرج در گروه ۳ را از موارد برشمرده در صدر اصل ۴۴ کسر کنیم. موارد برشمرده در صدر این اصل جنبه حصری ندارند و تمثیلی هستند و معلوم نیست چرا قانون‌گذار کوششی برای تعیین حدود و ثغور آن به عمل نیاورده است: «... بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند اینهاست ...».

بدیهی است همین ابهام به دیگر مواد این قانون سرایت یافته و اجرایی‌شدن آن‌ها را با تردیدهای جدی مواجه کرده است. بروز مفاهیم جدید نیز بر این پیچیدگی افزوده است. برای مثال تبصره «۳» ماده (۳) در مقام تبیین قلمرو فعالیت‌های اقتصادی دولت، به فناوری‌های نوین و صنایع پرخطر اشاره کرده است. در قوانین پیشین، چنین اصطلاحاتی سابقه نداشته و معمولاً در کنار مناطق توسعه‌نیافته یا کمتر توسعه‌یافته به اموری که بخش غیردولتی رغبتی برای حضور ندارد تأکید شده که به مصوبات قانونی آن در قسمت‌های بعدی اشاره خواهد شد. اما اینکه چگونه می‌توان این تبصره را آن هم در قالب گروه ۱ ماده (۲) سامان‌دهی کرد، تدوین‌کنندگان این قانون باید پاسخگو باشند.

همچنین، با اینکه ماده (۴) این قانون قلمرو فعالیت‌های بخش غیردولتی را مشخص کرده است، اما از آنجا که به ماده (۲) متکی است، به‌نظر نمی‌رسد اجرای صحیح و شایسته آن امکان‌پذیر باشد. با وجود این، از جمله سیاست‌های برجسته این قانون، تأسیس «شورای عالی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» است. بند «۷» ماده (۴۳)، یکی از وظایف و اختیارات این شورا را تبیین نقش



سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت دولت معرفی کرده که نشان می‌دهد قانون‌گذار اذعان دارد هنوز راجع به این مضامین مفهوم قابل قبولی وجود ندارد و لازم است یک کار اساسی راجع به آن صورت گیرد.

اقدام اساسی دیگر، تأسیس «شورای رقابت» مطابق ماده (۵۴) است که شایسته بود فصل مجزایی به آن تخصیص می‌یافت. از جمله اقداماتی که به این شورا واگذار شده، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده برای بخش‌هایی است که انحصار طبیعی در آن‌ها وجود دارد. طبق ماده (۶۰)، این شورا می‌تواند در سازوکار برخی سازمان‌های تنظیم مقررات موجود تجدیدنظر و در راستای اهداف این قانون به بازآفرینی آن‌ها اقدام کند. به این ترتیب، از منظر دیگر می‌توان این شورا را رگولاتور ارشد حاکمیت دانست که رگولاتورهای حوزه‌های خاص زیرنظر آن فعالیت می‌کنند.

راجع به نحوه فعالیت شرکت‌های دولتی نیز فصل چهارم به‌طور مجزا ضوابطی را پیش‌بینی کرده که در قسمت‌های بعد بررسی خواهد شد.

به این ترتیب، در مجموع می‌توان چنین نتیجه گرفت که این قانون نوپا انتظارات راجع به تعیین تکلیف راجع به تفکیک اعمال حاکمیتی از تصدیگری را برآورده نکرده است. سیاست‌های جامع مافوق آن، به شیوه بسیار مطلوب‌تری به تبیین این موضوع پرداخته‌اند، حال آنکه آن‌ها چنین وظیفه‌ای نداشتند و تنها باید به اصول و موازین کلی اشاره می‌کردند و تفصیل مباحث در چنین قانونی می‌آمد.

علی‌رغم این نگاه کلی حاکم بر سیاست‌های اصل ۴۴، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات کوشیده به صرف تغییر نام، ماهیت فعالیت شرکت فناوری اطلاعات را تغییر دهد و به پیکره حاکمیت پیوند بزند. مباحث مطروحه در قسمت‌های آتی آشکار خواهد ساخت که این اساسنامه تا چه حد با سیاست‌های کلی نظام هماهنگی دارد.

## ۲-۱. تفکیک قانونی اعمال حاکمیتی از تصدیگری در فناوری اطلاعات و ارتباطات

در مقدمه به ابعاد گوناگون و بعضاً بنیادین فناوری اطلاعات و ارتباطات در جوامع هزاره نوین اشاره شد. مواجهه هوشمندانه و منطقی سیاست‌گذاران امری اجتناب‌ناپذیر و ضروری است. در غیر این صورت این شمشیر دودم، شاه رگ جامعه را خواهد زد و تفاوتی نمی‌کند که این شمشیر در دست دولت باشد یا بخش غیردولتی.

در رابطه با عقب‌ماندگی کشورمان در زمینه توسعه کمی و کیفی فناوری اطلاعات و ارتباطات مطالب زیادی منتشر شده است، اما به‌راستی یکی از مظلوم‌ترین حوزه‌های زیربنایی، سیاست‌گذاری تقنینی است. لطامات گوناگون آن نیز بر جامعه وارد شده و بیش‌تر هم خواهد شد. در ادامه مستندات



قانونی مربوط به تفکیک اعمال حاکمیتی از تصدیگری بررسی خواهد شد.

#### ۱-۲-۱. قانون برنامه سوم توسعه

در فصل گذشته اشاره شد که این قانون برای تحقق اهداف نهادینه‌سازی حاکمیت و رهاسازی آن از امور تصدیگری، قاطعانه وارد عرصه شده است. این جدیت را می‌توان از عنوان بخش نخست و فصل نخست آن دریافت.

در این قانون، تقریباً راجع به تمامی امور تعیین تکلیف شده است. فصل شانزدهم با عنوان «پست و مخابرات» ضوابط حاکم بر این حوزه را بیان کرده است. در واقع از این زمان اصطلاح شبکه‌های مادرمخابراتی بر زبان قانون‌گذار و دیگر سیاست‌گذاران جاری شد و مبنای ابتکار عمل آن‌ها قرار گرفت. جالب توجه آنکه صاحب‌نظرانی که می‌توان از آن‌ها به‌عنوان تدوین‌کنندگان این فصل از قانون نام برد، در آثار خود راجع به خصوصی‌سازی و آزادسازی مخابرات هیچ اشاره‌ای به مفهوم و ماهیت این اصطلاح نکرده‌اند و با تبعیت از سیاست‌گذاری کنونی جهانی، موضوعات مبنایی دیگری را مورد بحث قرار داده‌اند که سرلوحه آن‌ها تجدیدنظر در ساختار و نحوه فعالیت رگولاتوری یا همان سازمان موسوم به تنظیم مقررات است.<sup>۱</sup> بنابراین، باید میان آنچه در قوانین منعکس می‌شود و آنچه در عمل ملاک قرار می‌گیرد تفاوت قائل شد. در بخش بعد راجع به این شبکه‌ها توضیحات بیش‌تری خواهد آمد.

در ماده (۱۲۴) که ذیل این فصل آمده است، رویکرد متمایزی نسبت به نحوه حاکمیت دولت بر حوزه مخابرات شاهد هستیم. ایجاد و حفظ شبکه‌های مادرمخابراتی و تنظیم فضای فرکانسی کشور تنها راه تحقق حاکمیت دولت دانسته شده است. البته تدوین‌کنندگان به این مسئله نیز توجه داشته‌اند که جدای از حوزه‌های انحصاری مثل فضای فرکانسی، سیاست‌گذاری کلی و نامعلوم راجع به دیگر حوزه‌ها در لوای اصطلاحات ابهام‌آمیزی چون شبکه‌های مادرمخابراتی موجب سیطره کامل دولت بر این حوزه و ضرر و زیان جامعه خواهد شد. لذا به دولت اجازه داده‌اند مطابق اصل ۴۴ از ظرفیت بخش خصوصی در حوزه‌های غیرشبکه‌های مادرمخابراتی استفاده کند. در این رابطه مصادیقی نیز در ۸ بند احصا شده که معلوم نیست چگونه می‌توان میان آن‌ها و شبکه‌های مادر مخابراتی تفکیک قائل شد. البته در بند «ب» نیز رویکرد مثبتی نسبت به بخش غیردولتی اتخاذ شده، اما همانند بند «الف» تکلیفی برای دولت ایجاد نشده و تنها به آن اجازه چنین کاری داده شده که نتیجه آن تغییر اساسنامه‌های شرکت‌های وابسته به این وزارتخانه برای ابقا در حوزه حاکمیت است.

بحث «انحصار» هم که در تبصره بند «ب» مطرح شده، از موضوعاتی است که باید به‌طور

۱. جهت مطالعه موضوعات مطروحه راجع به این حوزه، رک: قنبری، برات و هاشمی فشارکی، حسین، خصوصی‌سازی و آزادسازی در بخش مخابرات (اصول و مفاهیم) (دو جلدی)، مرکز تحقیقات مخابرات ایران، ۱۳۸۳.



اساسی مورد توجه قرار گیرد و شایسته بود از آن زمان تاکنون یک الگوی مشخص و مدون تهیه می‌شد. البته به این مسئله در جای دیگری از این قانون نیز پرداخته شده است. در ماده (۲۸) که ذیل فصل چهارم با عنوان «تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی» آمده، از دولت خواسته شده به منظور تحقق اصل ۴۳ قانون اساسی، تمهیدات لازم برای عرضه خدمات پستی و مخابراتی توسط بخش غیردولتی را با حفظ امور حاکمیتی و پس از اطمینان از ایجاد انحصار در این بخش و استمرار ارائه خدمات به عمل آورد.

این همه تأکید از سوی قانون‌گذار برای حفظ انحصار، بر میزان عملکرد دولت تأثیر می‌گذارد و طبیعی است اقدام قابل توجهی به عمل نیاورد. مسائلی که اکنون کشور ما با آن مواجه است، سال‌ها پیش بسیاری از کشورها آن را حل و فصل و مسیر توسعه پایدار خویش را هموار کرده‌اند. مسلماً آن‌ها نیز چنین دغدغه‌هایی داشته‌اند، ولی شیوه‌ای را انتخاب نکرده‌اند که به‌زودی پشیمان شوند یا بدتر از آن جامعه را به ورطه هلاکت بیفکنند.

#### ۲-۱. ابلاغیه مقام معظم رهبری راجع به شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای، ۱۳۸۰

در گزارش‌های متعدد مرکز تصریح شده که باید از این ابلاغیه به عنوان «سند چشم‌انداز فناوری اطلاعات و ارتباطات ایران» نام برد.

در این سند صراحتاً به اعمال حاکمیتی و تصدیگری اشاره‌ای نشده، اما می‌توان ویژگی‌های این اقدامات و نحوه تعامل دو سطح را استنباط کرد. در بند نخست، در کنار ایجاد، سامان‌دهی و تقویت نظام ملی رایانه‌ای کشور، به اعمال نظارت لازم به منظور صیانت از امنیت سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی و جلوگیری از پیامدهای منفی این شبکه‌ها تأکید شده است. مسلم است که یک مرجع نمی‌تواند هم عامل و هم ناظر باشد و باید تقسیم وظایف صورت گیرد و هر یک در حیطه کاری خود مسئول و پاسخگو باشند.

همچنین، در بند «۳» به نهادها و مؤسسات مجاز اشاره شده است، نه شرکت‌های قدرتمند دولتی. البته در هیچ یک از بندها چنین سیطره‌ای پذیرفته نشده است، بلکه از تک تک آن‌ها می‌توان استنباط کرد که حاکمیت باید به دنبال تقویت هدایت و نظارت خود باشد و در این راستا ابزارهای مورد نیاز یعنی تقویت نظام حقوقی و قضایی را دنبال کند و از امور دست و پاگیر تصدیگری فاصله بگیرد.

اینکه تا چه حد این موازین محقق شده‌اند، سؤالی است که باید سیاست‌گذاران تالی پاسخگو باشند و گزارش دهند که طی ۶ سال گذشته برای تحقق آن‌ها چه اقداماتی انجام داده‌اند.



### ۳-۲-۱. قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲

اندیشه حاکم بر روح کلی این قانون مثبت ارزیابی می‌شود و در مجموع تدوین‌کنندگان خط‌مشی‌های ارزنده‌ای را نهاده‌اند. اینکه در ابتدای دهه ۱۹۸۰ که هنوز مسائل مربوط به تفکیک اعمال حاکمیتی از تصدیگری به‌طور جدی در دستور کار نظام قرار نداشته، اما در این قانون رئوس کلی آن دنبال شده، جای تقدیر دارد. هرچند برنامه سوم به تفصیل به آن پرداخته بود، ولی شتاب آن مرهون ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۵ است. با این حال، باید دید مسئولان ارشد این وزارتخانه به عنوان مجریان این قانون تا چه حد به آن پایبند بوده‌اند.

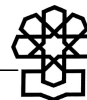
ماده (۲) این قانون، تنها از «اعمال حاکمیت» بر شاخه‌های مختلف فناوری اطلاعات و ارتباطات در چارچوب سیاست‌های کلی نظام سخن می‌گوید. لذا بدون نیاز به تفاسیر گوناگون، باید دید این حاکمیت چگونه محقق می‌شود. ماده (۳) که وظایف و اختیارات این وزارتخانه را برشمرده، در ۱۷ بند به تبیین این موضوع می‌پردازد. رویکرد غالب این بندها، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی کلان، تنظیم، مدیریت و کنترل، صدور مجوز، طراحی و تدوین سیاست‌های کلی و نظایر آن‌هاست. یعنی اقداماتی که بدون تردید در صلاحیت ذاتی یک مرجع حاکمیتی می‌گنجد. البته در معدود مواردی نیز بر روی حوزه‌های خاص مانورهای تصدیگری نیز داده شده که اجرای شایسته آن‌ها نیز منوط به رعایت روح کلی این مضامین است. به‌ویژه آنکه بارها در این ماده به رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی تصریح شده است.

به این ترتیب، اگر مسائل فنی، از جمله و به‌ویژه مفهوم شبکه‌های مادر مخابراتی به‌طور منطقی و قابل اجرا در پرتو این سیاست‌های کلان حاکمیتی تبیین شود و مسئولان نیز، به‌ویژه مقامات ارشد وزارتخانه به آن پایبند باشند و تفاسیر موسع نادرست و غیرقانونی ارائه ندهند، این قانون با مسئله خاصی مواجه نیست و به‌خوبی قابل اتکاست.

البته تحقق این اهداف کلان در گرو تجدیدنظرهای ساختاری نیز است. برای مثال سازوکار کنونی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی با ماهیت فعلیتی که به آن واگذار شده سنخیتی ندارد. اگر وزارتخانه درصدد است از شرکت فناوری اطلاعات سازمان تنظیم مقررات دیگری بسازد، اندیشه خوبی است، ولی باید نگرش خود را اصلاح و روال قانونی و منطقی آن را طی کند.

### ۳-۲-۴. قانون برنامه چهارم توسعه

نکته قابل توجهی که در رابطه با این قانون مطرح است، عنایت ویژه آن به حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات است. بیش از ۲۰ ماده از ابعاد مختلف به آن پرداخته‌اند که واقعاً جای تحسین دارد. از امور زیربنایی مثل مراکز داده اینترنتی و ارتباطات منطقه‌ای و بین‌المللی گرفته تا تولید و عرضه



محتوا برای تحقق اهداف گوناگون فرهنگی و اجتماعی و همچنین تکلیف دولت به تحقق اهداف کمی و کیفی طی برنامه چهارم توسعه در شاخه‌های مختلف. این رویکرد بنیادین و فراگیر که برخلاف قوانین توسعه قبلی بر توسعه اقتصادی تمرکز کرده است، حاکی از این است که بسترسازی الکترونیکی کشور برای یک جهش بزرگ توسعه‌مدار ضرورتی انکارناپذیر است.

با این حال، تا زمانی که راجع به مسئله اساسی حاکمیت و تصدیگری در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات تصمیم‌گیری شفاف و قابل قبولی صورت نگیرد، نمی‌توان به تحقق این موازین خوش‌بین بود. به‌ویژه آنکه بخش غیردولتی به وضوح مشاهده می‌کند که وزارتخانه همه چیز را با تغییر ساده عنوان یک شرکت تحت سیطره خویش نگاه می‌دارد. آیا در چنین وضعیتی می‌توان از آن انتظار داشت با انگیزه و روحیه بالا در کنار یک دولت حاکمیت‌محور به تحقق اهداف متعالی این برنامه بیندیشد و برای آن گام بردارد؟ تصور آن قدری مشکل است.

#### ۵-۲-۱. ابلاغیه اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری

در فصل نخست این بخش، خط‌مشی کلی این ابلاغیه بررسی شد. تنها مقرر راجع به این حوزه، استثنا شدن شبکه‌های مادر مخابراتی است. لذا هرگونه تعریف و تفسیر از آن بر تعیین حدود و ثغور اعمال حاکمیتی و تصدیگری این حوزه تأثیر غیرقابل انکاری دارد. به هنگام تفسیر این ابلاغیه، توجه به ابلاغیه ایشان راجع به شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای مذکور در فوق نیز ضروری است و باید آن‌ها را مکمل و مؤید یکدیگر به‌شمار آورد.

#### ۶-۲-۱. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

##### قانون اساسی، مصوب مهرماه ۱۳۸۶

راجع به این قانون نیز در فوق توضیحات لازم داده شد. بحث شبکه‌های مادر مخابراتی به‌عنوان اولین گزینه از گروه سوم مندرج در ماده (۲) آمده است. متأسفانه ابهامات عدیده وارد بر این ماده اجرای صحیح آن و دیگر ضوابط این قانون را با مشکل مواجه خواهد ساخت. این قانون به‌جای اینکه معیارهای اصلی شناسایی شبکه‌های مادر مخابراتی را مشخص کند، همان کلیات ابلاغیه مقام معظم رهبری را تکرار کرده است. پس چه تفاوتی میان این سیاست‌گذاری‌های سلسله‌مراتبی وجود دارد. مگر نه اینکه این قانون باید در مقام تفسیر شایسته آن ابلاغیه برمی‌آمد. در چنین وضعیتی عنان اختیار به دست عوامل اجرایی خواهد افتاد و نتیجه این خواهد شد که شرکت‌های دولتی با عناوین غریب به مجموعه حاکمیت می‌پیوندند.



## ۲. سازمان فناوری اطلاعات ایران مولود شرکت فناوری اطلاعات

موضوع مهم دیگر، ماهیت قانونی شرکت‌های دولتی و امکان‌سنجی تبدیل آن‌ها به یک سازمان برای پیوند زدن به پیکره حاکمیت است. به عبارت دیگر، صرف‌نظر از مسائل فنی که در بخش بعد به تفصیل به آن‌ها پرداخته خواهد شد، باید دید آیا از لحاظ موازین قانونی کشورمان، این وزارتخانه حق دارد تنها با صرف تغییر نام شرکت به سازمان، آن را در حوزه حاکمیت فناوری اطلاعات و ارتباطات کشور نگه دارد. این اقدام در صورتی مشروعیت دارد که وظایف محوله به سازمان حاکمیتی باشد.

این مسئله از ابعاد مختلف و براساس مستندات قانونی گوناگون قابل بررسی است. در ادامه وجاهت قانونی این اساسنامه مطابق با قوانین مربوط ارزیابی خواهد شد.

### ۲-۱. قانون برنامه چهارم توسعه

در نامه تقدیمی وزارتخانه به معاون اول ریاست جمهوری، تنها مستند قانونی ذکر شده، بند «الف» و تبصره «ع» بند «ب» ماده (۷) این قانون است. اما در همین قانون ضوابط دیگری نیز وجود دارند که اقدام وزارتخانه را ناموجه می‌کند.

#### ● بند «الف» و تبصره «۴» بند «ب» ماده (۷)

«ماده (۷) - به منظور سامان‌دهی و استفاده مطلوب از امکانات شرکت‌های دولتی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکت‌هایی که ضروری است در بخش دولتی باقی بمانند و نیز فراهم کردن زمینه واگذاری شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آن‌ها در بخش دولتی غیرضروری است به بخش غیردولتی، به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکت‌های دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌ها، تصویب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی، تصویب آیین‌نامه‌های استخدامی و بیمه، با رعایت مقررات و قوانین مربوط و جابه‌جایی و انتقال وظایف، نیروی انسانی، سهام و دارایی‌های شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته به آن‌ها با رعایت موارد ذیل اقدام کند:

الف) کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیت دولت تا پایان سال دوم برنامه از شرکت‌های دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی زیربند محول می‌شود.

تبصره «۴» - «دولت مکلف است حداکثر ظرف مدت دو سال پس از شروع اجرای برنامه چهارم



توسعه، بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، شرکت‌هایی که ماهیت حاکمیتی دارند، به شکل سازمانی مناسب تغییر وضعیت داده و به دستگاه اجرایی مرتبط منتقل کند...».

صدر این ماده راجع به ابقای شرکت‌های دولتی در مجموعه حاکمیت است. در اینجا «ضرورت» به‌عنوان معیار تفکیک این شرکت‌ها مورد توجه قرار گرفته که تفسیر صحیح از آن ایجاب می‌کند به دیگر مصوبات قانونی، به‌ویژه دیگر مفاد همین قانون مراجعه شود. در همین رابطه، بند «د» این ماده شاخص قابل قبولی ارائه کرده است:

«د» ادامه فعالیت شرکت‌های دولتی تنها در شرایط زیر ممکن است:

۱. فعالیت آن‌ها انحصاری باشد.

۲. بخش غیردولتی انگیزه‌ای برای فعالیت در آن زمینه را نداشته باشد.».

همین مقرر در ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه نیز آمده بود. لذا پرواضح است که قانون‌گذار بدون تغییر در رویه خود و تأیید آن، برای اجرا در حوزه‌هایی که هنوز به هر دلیل موفق به تحقق آن نشده‌اند، به آن حکم کرده است.

راجع به ماهیت انحصاری یا آزاد بودن فعالیت در حوزه فناوری اطلاعات و نه ارتباطات و همچنین انگیزه‌مند بودن بخش غیردولتی یا راغب نبودن آن، در بخش بعد توضیحات لازم خواهد آمد. ولی این نکته یادآور می‌شود که به اعتقاد صاحب‌نظران و سیاست‌گذاران برجسته ایران در این حوزه، کشور ما از معدود کشورهایی است که فناوری اطلاعات آن در بستر بخش غیردولتی رشد یافته و این دولت بوده که به‌تدریج سیطره‌اش را کامل کرده است. لذا شماره ۲ این بند به فناوری اطلاعات تسری ندارد.

اما در خصوص بند «الف»، پیش از هر چیز نباید تصور کرد که تمامی شرکت‌های دولتی به نحوی دست‌اندرکار امور حاکمیتی هستند و باید در این مجموعه بمانند، بلکه باید با توجه به تعاریف قانونی لازم‌الاجرا و معتبر موجود، که البته اذعان می‌شود این امر به سادگی امکان‌پذیر نیست، فعالیت‌های آن‌ها تفکیک و واقعاً چنین امری احراز شود. لذا شایسته بود در کنار اشاره به این بند کلی، به دیگر مستندات قانونی که با مراجعه به آن‌ها امکان تفکیک فعالیت‌های این شرکت را فراهم می‌کرد نیز اشاره می‌شد. البته در ادامه توضیحات لازم راجع به قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات که مورد استناد قرار گرفته خواهد آمد.

همچنین، در این بند علاوه بر وزارتخانه‌ها، به «مؤسسات دولتی تخصصی ذی‌ربط» نیز اشاره شده است. حال راجع به شرکت فناوری اطلاعات این سؤال مطرح است که بر فرض عهده‌داری امور حاکمیتی، چرا به وزارتخانه می‌پیوندند؟ آیا در این وزارتخانه مؤسسه تخصصی وجود نداشت که امور حاکمیتی این شرکت به آن واگذار می‌شد؟ در این صورت از تشکیل نهادهای موازی اجتناب می‌شد.



### • دیگر مفاد این قانون

اولین ضابطه از این قانون که با این بحث ارتباط مستقیم دارد، در ماده (۷) آمده است. اتفاقاً تعجب‌آور است که چگونه بندهای «الف» و تبصره «۴» بند «ب» مورد توجه قرار گرفته‌اند، ولی خود بند «ب» و تبصره «۱» آن مغفول مانده‌اند:

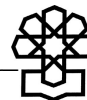
«ب» شرکت‌های دولتی صرفاً در قالب شرکت‌های مادرتخصصی و شرکت‌های عملیاتی (نسل دوم) سازمان‌دهی شده و زیرنظر مجمع عمومی در چارچوب اساسنامه شرکت اداره خواهند شد. این‌گونه شرکت‌ها از نظر سیاست‌ها و برنامه‌های بخشی تابع ضوابط و مقررات وزارتخانه‌های تخصصی مربوطه خواهند بود.

**تبصره «۱»** - تشکیل شرکت‌های دولتی صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است و تبدیل شرکت‌هایی که سهام شرکت‌های دولتی در آنها کمتر از پنجاه درصد ۵۰٪ است به شرکت دولتی ممنوع است.

صراحت این ماده به‌حدی است که نیازی به تفسیر یا تمسک به دیگر ضوابط قانونی نیست. در اینکه شرکت فناوری اطلاعات یک شرکت دولتی محسوب می‌شود، تردیدی نیست و مفاد آن نیز به‌خوبی با سازوکار این‌گونه شرکت‌ها هم‌خوانی دارد. لذا با توجه به تأکید صدر این بند، فقط باید در قالب یک شرکت مادرتخصصی و شرکت عملیاتی (نسل دوم) سامان‌دهی شوند. تفسیر صحیح ایجاب می‌کند تبصره «۴» به این بند ارجاع یابد. زیرا مفهوم جداگانه‌ای را مطرح نمی‌کند و باید از ضابطه اصلی تبعیت کند.

اشاره به تبصره «۱» نیز از این جهت است که بالاخره اگر با هر دیدگاهی تصمیم وزارتخانه بر این است که این شرکت را حفظ کند، قانون‌گذار راه آن را باز گذاشته است. ضرورتی ندارد که به تفاسیر عجیب و غریب متوسل شود. همین اساسنامه را در قالب یک لایحه به مجلس تقدیم می‌کرد و منتظر تصویب آن می‌ماند یا اینکه شورای عالی اداری ماهیت آن را تغییر می‌داد و بر اساس محتوا اساسنامه را اصلاح می‌کرد.

نکته دیگر این ماده، به بند «ک» آن مربوط می‌شود. مفاد ماده (۱۵) اساسنامه با این بند مغایرت دارد. اگرچه مفاد این بند در قانون اخیرالتصویب اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تغییر کرده است، اما با توجه به ماده (۹۱) همان قانون، چون مفاد این بند با آن مغایرتی ندارد، کماکان به قوت خود باقی است. لذا شرکت‌های دولتی باید اساسنامه خود را با رعایت مواد (۱۰۷)، (۱۰۸)، (۱۱۶)، (۱۱۸)، (۱۱۹)، (۱۲۳) و (۱۲۵) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۷۴ اصلاح کنند. مستفاد این بند این است که رئیس هیئت مدیره نمی‌تواند عهده‌دار تصدی معاونت وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات نیز باشد. مضافاً اینکه با حاکم شدن



این قانون بر اساسنامه شرکت‌های دولتی، به مصلحت نیست که اعضای هیئت مدیره به‌طور تمام‌وقت به خدمت سازمان درآیند و در ضمن راهبری بخشی از فعالیت‌های آن را عهده‌دار شوند. این نقض غرض بوده و با فلسفه تشکیل شرکت مغایرت دارد. در ضمن از آنجا که طبق ماده (۱۱۹)، هیئت مدیره هر زمان می‌تواند رئیس و نایب رئیس هیئت مدیره را از سمت‌هایشان عزل کند و هر ترتیبی خلاف آن مقرر شود، کان‌لم‌یکن خواهد بود، لذا به مصلحت نیست وزیر محترم فردی را به عنوان معاون وزیر خود منصوب کند که اعضای هیئت مدیره می‌توانند وی را عزل کنند. عنایت به ماده (۱۲۳) قانون فوق‌الذکر برای تجدیدنظر در ماده (۱۹) اساسنامه نیز ضروری است.

همچنین، این پیش‌نویس با بندهای «ب» و «د» ماده (۱۳۹) این قانون نیز مغایر است:

«ماده (۱۳۹) - به منظور اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی، اقدام‌های ذیل انجام

می‌گیرد: ...

ب) ممنوعیت ایجاد وزارتخانه، مؤسسه دولتی، نهاد عمومی غیردولتی، شرکت دولتی و دستگاه‌هایی با عناوین مشابه، مگر در موارد استثنای تأیید هیئت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی....

د) بازنگری و تجدید ساختار داخلی دستگاه‌های اجرایی، براساس ضوابطی که به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. در صورتی که با اصلاح تشکیلات، پست‌های دارای شاغلین رسمی حذف گردند، این‌گونه پست‌ها صرفاً تا خروج طبیعی مستخدمین نی‌ربط پایدار خواهد بود».

برای احراز مغایرت اقدام وزارتخانه با بند «ب» این قانون، باید نهادهای درون‌وزارتخانه‌ای و برون‌وزارتخانه‌ای که به موجب قانون یا مصوباتی که اعتبار قانونی دارند و در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات فعالند مورد بررسی قرار گیرند. به لحاظ اهمیت موضوع، بخش جداگانه‌ای به آن اختصاص یافته است. البته ملاحظه آن‌ها این نکته را هم آشکار خواهد ساخت که قانون‌گذار به جای سامان‌دهی نهادهای موجود با شرایط و تحولات نوین، مراجع جدیدی را تأسیس کرده است که شرح وظایف و اختیار عمل آن‌ها مشابه و موازی یکدیگر است، تا حدی که دولت بدون لحاظ تشریفات و الزامات قانونی به ادغام آن‌ها رو آورد.

در خصوص بند «د» این ماده نیز اگر شرکت فناوری اطلاعات به‌عنوان جزئی از ساختار داخلی دستگاه‌های اجرایی شناخته می‌شود، بازنگری و تجدیدنظر در ساختار آن منوط به پیشنهاد «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور» است و وزارتخانه حق ندارد رأساً اقدام کند. اگر هم این‌گونه توجیه می‌شود که اکنون چنین سازمانی وجود ندارد، باز هم توجیهی برای اقدام داوطلبانه وزارتخانه محسوب نمی‌شود و آن‌گونه که در فوق اشاره شد، باید دیگر راه‌های قانونی طی می‌شد.



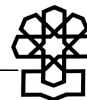
## ۲-۲. قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات

در نامه وزارتخانه به معاون اول ریاست جمهوری، یکی دیگر از مستندات قانونی، ماده (۴) این قانون است و با استناد به آن شرکت فناوری اطلاعات به عنوان یکی از شرکت‌های وابسته به شرکت مخابرات ایران حائز صلاحیت برای ابقا در حوزه حاکمیت دانسته شده است. اما اینکه مفاد این ماده تا چه حد با این استدلال سازگاری دارد، کافی است صدر آن مورد ملاحظه قرار گیرد: «به منظور سیاست‌گذاری و تدوین راهبردهای ملی در قلمرو فناوری اطلاعات، تدوین برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت برای توسعه پژوهش‌های بنیادی و کاربردی در قلمرو فناوری اطلاعات و همچنین گسترش کاربری فناوری اطلاعات و ارتباطات در کشور و برنامه‌های توسعه بخش‌های مختلف، شورای عالی فناوری اطلاعات با استفاده از امکانات و نیروی انسانی دفتر مدیریت و تجهیز منابع اطلاعات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و در چارچوب سیاست‌های کلی نظام تشکیل می‌شود ...».

بقیه ماده نیز به اعضا و شرح وظایف و اختیارات این شورا اختصاص دارد. به نظر می‌رسد این ماده دقیقاً برای رد اقدام وزارتخانه و نه تأیید آن قابل استناد است. اگر طبق جمله آخر پاراگراف دوم این نامه، برای انجام وظایف حاکمیتی در این حوزه، سازمان مستقلی وابسته به وزارت متبوع (حاکمیت) عهده‌دار این مهم می‌شود، پس تکلیف شورای عالی فناوری اطلاعات چیست؟ برای احراز مشابهت اقدامات این دو نهاد در عرصه حاکمیتی فناوری اطلاعات و ارتباطات کشور، کافی است ماده (۲) اساسنامه که به تبیین هدف از تأسیس آن و همچنین ماده (۷) که در ۲۴ بند فعالیت‌ها و وظایف آن را تشریح کرده است، مورد توجه قرار گیرند. کم‌ترین نشانه‌ای دال بر تلفیق این دو در یکدیگر دیده نمی‌شود و طبق همان ماده (۲) به عنوان یک هدف، سازمان فناوری اطلاعات با استفاده از امکانات، تجهیزات، ساختمان‌ها و نیروی انسانی شرکت فناوری اطلاعات تشکیل می‌شود و در تبصره ماده (۶) نیز به تفصیل جزئیات آن می‌آید.

## ۲-۳. قانون برنامه سوم توسعه

در فصل گذشته به ماده (۱) این قانون مبنی بر اصلاح ساختار شورای عالی اداری اشاره شد. لازم به یادآوری است، این ماده به همراه مواد (۹۰) و (۱۲۳) به موجب ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه تنفیذ شده‌اند و به قوت خود باقی‌اند. لذا طبق بند «۲» ذیل تبصره ماده (۱) و همچنین بند «۳» آن، «تجدیدنظر در ساختار داخلی وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی و ... به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری» و نیز «تفکیک وظایف اجرایی از حوزه‌های ستادی وزارتخانه‌ها و محدود کردن فعالیت‌های حوزه‌های ستادی به اعمال حاکمیت و امور راهبردی (سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت) و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی و



شهرستانی» از جمله وظایف شورای عالی اداری است نه هیئت وزیران. هرچند مصوبات شورای عالی اداری هم باید به تأیید رئیس جمهور برسد. بنابراین، نه مرجع صدور قانونی بوده و نه مرجع دریافت. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مسئول صدور این درخواست و شورای عالی اداری مسئول رسیدگی و تعیین تکلیف راجع به آن است.

#### ۲-۴. قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶

یکی دیگر از نکات مهمی که از سوی تدوین‌کنندگان این اساسنامه مغفول واقع شده، مفهوم قانونی واژه سازمان است. با اینکه در تبصره «۴» بند «ب» ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه دولت می‌تواند شرکت‌های دولتی را به‌عنوان سازمانی مناسب معرفی کند، اما به این معنا نیست که شرکت‌ها به سازمان تغییر نام یابند. بلکه طبق بند «ب» تبصره «۱» همان ماده شرکت‌ها یا به صورت شرکت‌های مادر تخصصی یا شرکت‌های عملیاتی اداره خواهند شد و گزینه دیگری پیش‌بینی نشده است.

جهت یادآوری، ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی کشور برای سازمان دولتی تنها سه حالت پیش‌بینی کرده است: وزارتخانه، مؤسسه دولتی و شرکت دولتی. از هر سه آن‌ها به هنگام تعریف به‌عنوان «واحد سازمانی مشخص...» یاد کرده است. لذا تأسیس یا تغییر نام یک نهاد دولتی به سازمان با تأمل همراه است زیرا به تعبیر ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری سازمان خود در حکم مؤسسه دولتی است.

البته این ایراد نیز پذیرفتنی است که واژه شرکت نیز برای مؤسسات دولتی معنا ندارد، چون در اینجا صددرصد سهام به دولت تعلق دارد. حال آنکه طبق ماده (۳) لایحه قانون اصلاح قسمتی از قانون تجارت فوق‌الذکر، در شرکت سهامی تعداد شرکا نباید از سه نفر کمتر باشد.

در هر حال، رویکرد وزارتخانه در تبعیت از روال جاری کشور که با توجه به توضیحات فوق مغایر قانون هستند، دچار اشکال نیست. سازمان‌هایی که اکنون در هر سه قوه وجود دارند، به وظایف حاکمیتی اشتغال دارند و به‌نظر می‌رسد این وزارتخانه نیز قصد داشته با تبدیل عنوان این شرکت به سازمان، به آن وجهه حاکمیتی ببخشد. به‌ویژه آنکه نظیر آن در داخل وزارتخانه به نام سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رگولاتوری موجود است و بعید نیست در مقام تأسیس مرجعیت رگولاتوری برای حوزه فناوری اطلاعات به این امر مبادرت کرده است.

از دیگر مواد مغایر اساسنامه با این قانون، می‌توان به ماده (۶) آن اشاره کرد. از آنجا که کل سرمایه این سازمان، یعنی ۴۰۰ میلیارد ریال به شرکت مخابرات تعلق دارد و در زمره دارایی‌های ثابت آن و نه اموال دولتی به‌شمار می‌آید، تصمیم‌گیری راجع به آن‌ها با ماده (۱۱۹) این قانون مغایرت دارد.



همچنین، با عنایت به اینکه شخصیت این سازمان ماهیت شرکتی خود را حفظ کرده است، حق استفاده از کمک‌های دولتی را ندارد. مگر با رعایت مواد (۶۹) و (۷۰) این قانون. لذا بند «۱» ماده (۲۶) اساسنامه و جاهت قانونی ندارد.

#### ۲-۵. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰

با عنایت به اینکه به مسائل مالی این سازمان حاکمیتی به تفصیل پرداخته شده، شایسته بود احکام این دسته از قوانین نیز از سوی تدوین‌کنندگان آن مورد توجه قرار می‌گرفت. آنچه در تبصره بند «۳» ماده (۲۰) اساسنامه راجع به بودجه پژوهشی این سازمان مقرر شده، نه تنها با ماده (۵) این قانون، بلکه با اصل (۵۳) قانون اساسی نیز مغایر است. هرگونه پرداخت وجه صرفاً با تصویب قانون امکان‌پذیر است.

بندهای «۳» و «۴» ماده (۲۶) اساسنامه نیز با ماده (۴) این قانون مغایر است. در این ماده تصریح شده که دریافت هرگونه وجه، کالا یا خدمات به هر عنوان باید به موجب قانون باشد. بند «۵» نیز با ماده (۷۷) این قانون مغایر است. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به انتفاعی و غیرانتفاعی تقسیم می‌شوند و چیزی به نام طرح پژوهشی معنا ندارد.

#### ۲-۶. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل

##### ۴۴ قانون اساسی مصوب مهرماه ۱۳۸۶

این قانون فصل چهارم خود را به سامان‌دهی شرکت‌های دولتی اختصاص داده است. لذا باید دید احکام جدیدی مقرر کرده یا اینکه بر احکام پیشین صحه گذارده است.

ماده (۱۴) تقریباً انعکاس همان ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه است، اما بند «الف» آن از

لحاظ شکلی، سازوکار جدیدی را مقرر کرده است:

«... الف) کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی را که به پیشنهاد وزارت

امور اقتصادی و دارایی و تصویب دولت تعیین می‌شود طی دو سال از تاریخ تصویب این قانون از

شرکت‌های دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذی‌ربط محول کند...».

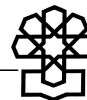
با عنایت به ماده (۹۱) این قانون، از زمان تصویب آن تعیین تکلیف راجع به امور حاکمیتی و

تصدیگری شرکت‌های دولتی، از عهده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و شورای عالی اداری

خارج و به وزارت امور اقتصادی و دارایی و دولت محول می‌شود. اما از آنجا که این وزارتخانه

اساسنامه خود را قبل از تصویب این قانون تقدیم کرده است، باید از احکام قانون برنامه چهارم

توسعه تبعیت کند.



بند «ب» این ماده نیز بر مقرر قانون برنامه چهارم صحت گذارده است:  
«ب» - شرکتهایی که دولتی باقی می‌مانند یا براساس این قانون دولتی تشکیل می‌شوند به استثنای بانک‌ها و بیمه‌ها صرفاً در دو قالب فعالیت خواهند کرد:

۱. شرکت مادر تخصصی یا اصلی که سهام‌دار آن مستقیماً دولت یا رئیس مجمع عمومی آن رئیس‌جمهور است.

۲. شرکتهای عملیاتی یا فرعی که سهام‌دار آنها شرکتهای مادر تخصصی یا اصلی هستند...» نسبت به قانون برنامه چهارم این بند ابهامات بیشتری دارد. منظور از سهام‌داری مستقیم دولت چیست و چه تفاوتی با واگذاری ریاست مجمع عمومی به رئیس‌جمهور دارد؟ همین مسئله را چگونه می‌توان بر روی شرکتهای عملیاتی یا فرعی پیاده کرد؟ در این قانون ابهامات جدی وجود دارد.

### ۳. شبکه‌های مادر مخابراتی مرز اعمال حاکمیتی و تصدیگری در فناوری اطلاعات و

#### ارتباطات ایران

ظاهر امر چنین است که شناسایی مفهوم و مصادیق این شبکه‌ها ابهامی ندارد، اما ورود به عرصه عمل مشکلات عدیده آن را آشکار می‌کند. اینکه چرا و چگونه عناوین شبکه‌های مادر و غیرمادر مخابراتی گزینش شده‌اند، بحث مفصلی است که مجال دیگری می‌طلبد. در اینجا با عنایت به اینکه وزارتخانه برای برخی فعالیت‌های شرکت فناوری اطلاعات ماهیت حاکمیتی قائل شده و در زمره شبکه‌های مادر مخابراتی گنجانیده، باید دید تا چه حد منطقی و پذیرفتنی است. بر این اساس، ابتدا مفهوم لفظی این شبکه‌ها در پرتو سیاست‌گذاری داخلی مورد بررسی قرار می‌گیرد. سپس به رویکرد فراملی اشاره می‌شود. در پایان نیز اموری که وزارتخانه از آنها به‌عنوان اجزای شبکه‌های مادر مخابراتی سازمان فناوری اطلاعات ایران نام برده تحلیل می‌شوند تا ماهیت واقعی آنها روشن شود.

#### ۳-۱. مفهوم شبکه‌های مادر مخابراتی در پرتو سیاست‌گذاری داخلی

تنها مقرر قانونی که تا حدودی می‌توان از آن برخی زوایای این مفهوم را استنباط کرد، ماده (۱۲۴) قانون برنامه سوم توسعه است. همان‌طور که در بخش نخست اشاره شد، این ماده با محور قرار دادن اصل ۴۴ قانون اساسی و به منظور تحقق حاکمیت دولت، ایجاد و حفظ شبکه‌های مادر مخابراتی را در اختیار دولت قرار داده است، ولی از این مفهوم هیچ تعریف مشخص و قابل اتکایی

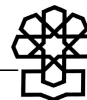


ارائه نشده است. در عوض، برای جلوگیری از ضرر و زیان جامعه و تحقق رشد و توسعه اقتصادی کشور، به بخش غیردولتی اجازه داده شده در قلمرو شبکه‌های غیرمادر بخش مخابرات، شبکه‌های مستقل و موازی پستی و مخابراتی و در امور ذیل حسب مجوز هیئت وزیران فعالیت کند. از این امور هشت‌گانه، ۸ مورد به حوزه ارتباطات و اطلاعات مربوط می‌شوند: شبکه تلفن همراه، شبکه پی‌جو، مراکز تلفن کم‌ظرفیت تا ۵ هزار شماره، شبکه انتقال داده‌ها، شبکه‌های ارائه خدمات ارزش‌افزوده و شبکه مخابرات روستایی.

این ماده تصریح دارد که شبکه‌های مادر، غیرمادر، مستقل و موازی مخابراتی، در این ۶ گزینه نمی‌گنجد و قلمرو مختص به خود را دارند. اما اینکه مفهوم و حدود و ثغور آن‌ها چیست، بلا تکلیف رها شده‌اند. در مورد این ۶ گزینه هم جز مورد سوم، یعنی مراکز تلفن کم‌ظرفیت، برای حضور بخش غیردولتی محدودیتی ایجاد نشده و چنین استنباط می‌شود که از لحاظ فنی این بخش می‌تواند تمامی لایه‌های شبکه‌ای تلفن همراه، سیستم‌های پی‌جو، انتقال داده‌ها و ... را در اختیار گیرد که به این ترتیب نقض غرض صدر ماده صورت گرفته است، زیرا دیگر تفکیک مادر و غیرمادر معنا نخواهد داشت.

در مجموع، توجیهی که می‌توان برای این شیوه تدوین ماده بیان کرد این است که قانون‌گذار در آن زمان مفهوم کاملاً مضیقی از شبکه‌های مادر مخابراتی را در ذهن داشته و از نظر وی حوزه‌ها و شاخه‌های جدید ارتباطی و اطلاعاتی حائز اهمیت حاکمیتی نبوده‌اند. لذا به جای لایه‌بندی مفهوم شبکه‌ها، از لحاظ موضوعی آن‌ها را تفکیک کرده است، به این صورت که شبکه پرظرفیت تلفن ثابت را حاکمیتی تلقی کرده و برای خود نگاه داشته و بقیه حوزه‌ها را قابل واگذاری دانسته است.

به تدریج نواقص و نارسایی‌های عدیده این ماده آشکار شد. لذا به محض صدور ابلاغیه مقام معظم رهبری راجع به اصل ۴۴ قانون اساسی، در وزارتخانه «شورای اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی در بخش ارتباطات» تأسیس شد و در این رابطه آیین‌نامه‌ای تنظیم و ابلاغ شد. طبق ماده (۲) این آیین‌نامه، شورا موظف شد نسبت به سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اتخاذ تدابیر لازم به منظور اجرای همه‌جانبه و جامع سیاست‌های کلی در این بخش و نیز نظارت و کنترل دقیق بر حسن اجرای آن‌ها اقدام کند. همچنین، دو «کمیسیون تخصصی» برای «زیربخش‌های مخابرات و پست» پیش‌بینی شد تا مسائلی از قبیل شناسایی شبکه‌های مادر مخابراتی و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی برای پست که باید تحت شمول موارد استثنای خصوصی‌سازی قرار گیرند، از ابعاد حقوقی، فنی و امنیتی مورد بررسی کارشناسی قرار دهند. در این میان یک «کمیسیون اصلی» نیز پیش‌بینی شد که با امعان نظر به اصول و قواعد حاکمیتی، بخشی و سیاست‌های کلی، مصوبات کمیسیون‌های تخصصی را نهایی کند و برای تصمیم‌گیری نهایی به شورا ارجاع دهند.



آنچه تاکنون به عنوان نتایج این شورا منتشر شده این است که در خصوص خدمات مخابراتی ثابت، از میان ۳۰ شبکه مخابرات استانی، «مناطق هشت‌گانه مخابرات کشور»، یعنی استان‌های تهران، اصفهان، فارس، همدان، اهواز، خراسان رضوی، خوزستان و آذربایجان شرقی به‌عنوان شبکه‌های مادر مخابراتی ثابت معرفی شده‌اند. در خصوص خدمات همراه، از آنجا که فقط یک شبکه مخابراتی دولتی فعال است، یعنی «شرکت ارتباطات سیار» به‌عنوان شبکه مادر مخابراتی همراه معرفی شده است. در حوزه خدمات دیتا نیز به همان شکل، از آنجا که فقط «شرکت فناوری اطلاعات» حضور دارد، به‌عنوان شبکه مادر مخابراتی دیتا معرفی شده است. در زمینه خدمات زیرساخت نیز «شبکه زیرساخت مخابراتی کشور» معرفی شده است.<sup>۱</sup>

در واقع اینجا کوششی برای شناسایی مفهوم و مصادیق شبکه‌های مادر مخابراتی صورت نگرفته، بلکه با عنایت به شرکت‌های عظیم دولتی فعال که شاه‌رگ هر یک از این حوزه‌های خاص را در دست دارند، تبیین شده‌اند. بدیهی است در چنین وضعیتی مجالی برای نقش‌آفرینی بخش غیردولتی باقی نمی‌ماند. با ابقای این شرکت‌های مادر تخصصی در قلمرو حاکمیت و پشتیبانی بی‌دریغ دولت از آن‌ها، آیا می‌توان از بخش غیردولتی انتظار داشت به حیات خود ادامه دهد؟

توجهات وزارتخانه در مسائلی چون امنیت ملی و انحصار احتمالی بخش غیردولتی و ایجاد اختلال در ارائه خدمات به شهروندان خلاصه می‌شود. اصل این موضوع پذیرفتنی است، اما این راه‌حل نیست. احراز آن هم چندان پیچیده نیست. اولاً کافی است سیاست کشورهای پیشرو در این حوزه مورد ملاحظه قرار گیرد. بالاخره این‌گونه مسائل برای آن‌ها هم دغدغه‌آمیز بوده است. ثانیاً در اندک مواردی که بخش خصوصی مجال حضور یافته، می‌توان تعهد آن را در عمل به الزامات قانونی و حتی فوق‌قانونی با نهادهای دولتی مشابه مقایسه کرد. در موضوع خاص فیلترینگ، جدیت در به‌روزرسانی فهرست‌های سیاه و پشتیبانی فنی نرم‌افزارها از سوی بخش خصوصی مثال‌زدنی است و تجربه کاربران ایرانی نشان می‌دهد دور زدن فیلترینگ شبکه‌هایی که مستقیماً از سوی مخابرات پشتیبانی می‌شوند آسان‌تر است.

نکته آخر اینکه همان اندازه که به معایب انحصار بخش غیردولتی می‌اندیشیم، پیامدهای انحصار دولتی را فراموش نکنیم. مگر نه این است که دولت برای رهایی از معضلات ناشی از دخالت بی‌دلیل در امور تصدیگری این حرکت شتابان را آغاز کرده است. پس این‌گونه نباشد که مجموعه بیرونی دولت تصور کنند اینها همه شعار است و هیچ اراده‌ای برای مشارکت دادن بیش‌تر بخش غیردولتی وجود ندارد.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی آیین‌نامه تأمین، توزیع و عرضه خدمات اینترنت و اینترنت ملی، شماره ۸۲۶۹، اسفندماه ۱۳۸۵، ص ۱۴.



## ۲-۳. اعمال حاکمیتی و تصدیگری در فناوری اطلاعات و ارتباطات در پرتو سیاست‌گذاری فراملی

یکی از نهادهای وابسته به سازمان ملل متحد، اتحادیه مخابرات بین‌المللی<sup>۱</sup> است. این نهاد می‌کوشد با شناسایی موانع پیش روی این حوزه، به توسعه کمی و کیفی آن، به‌ویژه در کشورهای کمتر توسعه‌یافته و در حال توسعه کمک کند.

یکی از موضوعات اصلی که به‌طور جدی از سوی این نهاد دنبال می‌شود، میزان دخالت دولت‌ها در شاخه‌های مختلف این حوزه است. در این رابطه، مطابق با اطلاعات دریافتی از کشورهای عضو، مطالعات گسترده‌ای انجام داده و توصیه‌های ارزنده‌ای نیز تدوین و منتشر کرده است.

یکی از گزینه‌های اصلی مورد توجه این اتحادیه برای سامان‌دهی میزان دخالت دولت‌ها، سازمان موسوم به تنظیم مقررات یا همان رگولاتوری است. چنانچه نقش و جایگاه این مرجع به همراه نهاد مافوق آن، یعنی سیاست‌گذار به شایستگی روشن و از پشتوانه قانونی برخوردار شود، می‌توان امیدوار بود بخش عمده‌ای از مسئله تفکیک اعمال حاکمیتی از تصدیگری حل شده است. تاکنون کشورهای بسیاری بنا به توصیه این اتحادیه در قوانین خود تجدید نظر یا قوانین جدیدی را تصویب کرده‌اند.

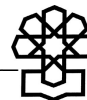
برای حل این موضوع، این اتحادیه از ابعاد گوناگون شاخص‌های متفاوتی را ملاک ارزیابی خود قرار داده است. در این میان، توجه به سه حوزه سطح رقابت، میزان مشارکت بخش خصوصی و اقداماتی که انتظار می‌رود رگولاتور انجام دهد، آموزنده‌اند.

برای سنجش «سطح رقابت»<sup>۲</sup>، سه حالت در نظر گرفته شده است: انحصار، رقابت نسبی و رقابت مطلق. گزینه‌های موردنظر عبارتند از: خدمات محلی، تلفن ثابت راه دور داخلی، تلفن ثابت راه دور بین‌المللی، حلقه<sup>۳</sup> محلی بی‌سیم، داده، DSL، مودم کابلی، VSAT، خطوط اجاره‌ای، باند پهن بی‌سیم ثابت، تلفن همراه، پی‌جو، تلویزیون کابلی، ماهواره ثابت، ماهواره سیار، GMPCS، IMT2000، خدمات اینترنتی و شاه‌راه‌های بین‌المللی.

بررسی آمار منتشره از سوی این اتحادیه نشان می‌دهد که به ترتیب هرچه از کشورهای حداقل توسعه‌یافته فاصله گرفته و به کشورهای توسعه‌یافته نزدیک می‌شویم، به تدریج از میزان انحصار کاسته و به رقابت کامل افزوده می‌شود. در مورد کشورمان، طبق آمار سال ۲۰۰۵، از میان ۱۶ گزینه از ۱۹ مورد فوق، ۸ مورد انحصاری، ۵ مورد رقابت نسبی و تنها ۳ مورد رقابت مطلق اعلام شده است.<sup>۴</sup>

---

1. International Telecommunication Union  
2. Level of Competition  
3. Loop  
4. ITU world Telecommunication Regulatory Database



اما میزان «مشارکت بخش خصوصی»<sup>۱</sup> به صورت درصدی نمایش داده شده است. گزینه‌های مورد نظر عبارتند از: اپراتورهای مبتنی بر تجهیزات، اپراتورهای مبتنی بر طیف، اپراتورهای خدمات محلی، اپراتورهای راه دور، اپراتورهای خدمات بین‌المللی، ارائه‌دهندگان خدمات ارزش افزوده، ارائه‌دهندگان خدمات اینترنتی (ISPs) و دیگر گروه‌ها. در اینجا نیز هرچه از کشورهای حداقل توسعه‌یافته فاصله گرفته و به کشورهای توسعه‌یافته نزدیک می‌شویم، به تدریج به تعداد گزینه‌های ۱۰۰ درصدی افزوده می‌شود. در مورد کشورمان طبق آمار سال ۲۰۰۵، حداکثر مشارکت ۴۹ درصدی پذیرفته شده که از میان آن‌ها نیز ۳ مورد صفر بوده است.

اما در مورد فعالیت‌هایی که انتظار می‌رود «رگولاتور» انجام دهد، به این موارد اشاره شده است: صدور مجوز، نرخ اتصال، بهای تنظیم، وضع استانداردهای فنی، تخصیص فرکانس رادیویی، اجرا و نظارت بر طیف، شماره‌دهی، تأیید نوع، نظارت بر کیفیت خدمات، خدمات عمومی (جهانی)، استانداردهای کیفیت خدمات و اعمال الزامات کیفیت خدمات.

در اینجا با توجه به نظام حاکمیتی هر کشور و همچنین مسائلی که در فوق اشاره شد، رویکردهای متنوعی وجود دارد. به‌ویژه آنکه نباید جایگاه سیاست‌گذار یا وزارتخانه را نادیده انگاشت. تقسیم وظایف و اختیارات میان این دو یا سه مرجع، اقدامی خطیر و سرنوشت‌ساز است و باید با لحاظ تمامی جوانب صورت گیرد.

هدف از اشاره نسبتاً تفصیلی به رویکرد اتحادیه مخابرات بین‌المللی برای مواجهه با این موضوع زیربنایی این بود که ملاحظه شود، شبکه‌های مادر مخابراتی و غیرمادر مخابراتی نه تنها جایگاهی ندارند، بلکه نظیری هم نمی‌توان برای آن‌ها یافت. نحوه توصیف مصادیق مذکور در ماده (۱۲۴) قانون برنامه سوم توسعه هم به گونه‌ای است که نمی‌توان به یک جمع‌بندی منطقی دست یافت.

### ۳-۳. مصادیق شبکه‌های مادر مخابراتی در اساسنامه سازمان فناوری اطلاعات ایران

با عنایت به اینکه وزارتخانه شرکت فناوری اطلاعات را نهادی تلقی کرده که شبکه مادر مخابراتی در اختیار دارد، باید دید مصادیق برشمرده برای آن تا چه حد به مفهوم نامعلوم این شبکه‌ها و همچنین خطمشی کلی نظام در رابطه با این حوزه نزدیک است.

با این حال، در ابتدا باید متذکر شد اگر تفسیر مضیق و تحت‌اللفظی از این شبکه‌ها مورد توجه قرار گیرد، بحث راجع به فناوری اطلاعات منتفی خواهد بود. زیرا از لحاظ فنی این دو حوزه از یکدیگر منفک هستند و نمی‌توان آن‌ها را یکی دانست. البته یکپارچگی تدریجی تمامی شاخه‌های مرتبط با این حوزه انکار نمی‌شود و تصریح به این موضوع از آن جهت بود که حداقل به هنگام این‌گونه



واژه‌گزینی‌ها، ظرافت‌های فنی این چینی رعایت شود.

در نامه وزارتخانه به معاون اول ریاست جمهوری، به گزینه‌های ذیل به‌عنوان مصادیق شبکه مادرمخابراتی تحت اختیار این شرکت اشاره شده است:

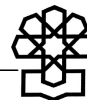
• **مدیریت لایه‌هایی از شبکه ملی اینترنت:** طی سال‌های اخیر، از سوی برخی مسئولان و مراجع دست‌اندرکار این حوزه، اصطلاح «اینترنت ملی» رایج شده که مفهوم روشنی ندارد. در همین رابطه نیز در مردادماه سال ۱۳۸۵، «آیین‌نامه تأمین، توزیع و عرضه خدمات اینترنت و اینترنت ملی» از سوی کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به تصویب رسید و در آن ضوابط قابل تأمل بسیاری مطرح شد و جالب آنکه در آنجا این شرکت مورد عنایت ویژه قرار گرفته است. اینکه وزارتخانه به لایه‌بندی فنی اینترنت اعتقاد دارد، نگرش مثبتی است، اما شایسته بود لایه‌های مورد نظرش را برمی‌شمرد. اگر منظور آن مدل ۷ لایه‌ای<sup>۱</sup> است، باید گزینه‌های مورد نظرش را مشخص می‌کرد. اینکه کدام لایه در اختیار دولت و کدام یک در اختیار بخش غیردولتی باشد، آثار عملی متفاوتی دارد.

• **فضاهای مجازی:** اولاً اگر منظور از فضاهای مجازی فضای سایبر است، نه تنها مجازی نیست، بلکه عین واقعیت است. این درست نیست که قابلیت مجازی‌سازی<sup>۲</sup> فناوری رایانه را به ماهیت این فضا تسری دهیم. متأسفانه بسیاری از افراد با تصور اینکه افعال سایبری‌شان مجازی است و اثر واقعی ندارد، هنجارشکنی‌های مجرمانه و منحرفانه‌شان را به این فضا منتقل کرده‌اند. ثانیاً یکی از ویژگی‌های منحصر به فرد این فضا، بی‌حد و حصر بودن آن است. لذا شایسته بود این سازمان جدیدالتأسیس قلمرو حاکمیتی‌اش را مشخص می‌کرد. اگر معیار مشخصی مدنظر قرار گیرد، هرگونه سیاست‌گذاری محکوم به شکست خواهد بود. برای مثال یکی از ابزارهای راهبری اینترنت، دامنه‌های مرتبه بالای کد کشوری، مانند II هستند. همچنین برای تنظیم کاربرد دامنه‌های مرتبه بالای عمومی نیز تدابیری اندیشیده شده است.

• **مراکز داده ملی:** از آنجا که این مراکز در امر تولید و عرضه فضای شبکه‌ای با عنوان خدمات میزبانی فعالند، این بحث را می‌توان با موضوع فوق مرتبط دانست. از این شیوه بیان نمی‌توان استنباط کرد که این سازمان خود را متولی این مراکز می‌داند و مدیریت مستقیم آن‌ها را در زمره وظایفش قرار داده است، یا اینکه سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت بر مراکز احداثی بخش غیردولتی را دنبال می‌کند. به هر حال اکنون چند مرکز داده از سوی مراجع فعال غیردولتی در حال احداث و بهره‌برداری است و هرگونه تغییر خط مشی باید با لحاظ مصالح و منافع آنان باشد. بند

1. Open System Interconnection (OSI)

2. Virtualization



«ب» ماده (۴۴) قانون برنامه چهارم توسعه نیز که بالصراحه به مراکز اطلاعاتی اینترنتی ملی پرداخته است، تأکید دارد که توسعه آن‌ها باید با تکیه بر منابع و توان بخش‌های خصوصی و تعاونی و جلب مشارکت بین‌المللی باشد.

• **مدیریت شاهراه‌های اطلاعاتی از نظر محتوا:** اولاً همان‌طور که در صدر نامه وزارتخانه تصریح شده، واژه مدیریت برای امر تصدی کاربرد دارد و اگر همین مفهوم دنبال می‌شود با هدف اصلی مغایر است. ثانیاً منظور از شاهراه‌های اطلاعاتی چیست؟ اگر همان تأمین‌کننده موضوع آیین‌نامه تأمین و توزیع و عرضه مذکور در فوق است، در گزارش کارشناسی مرکز مغایرت آن با سیاست‌های کلی نظام اثبات شده است. وضعیت جاری نیز مؤید این موضوع است که توجیهاتی چون حفظ امنیت ملی مبنای منطقی ندارد. مهم این است که جایگاه قانونی مرجع ناظر و ابزارهای نظارتی و همچنین حدود وظایف و مسئولیت‌های متصدی این شاهراه‌ها مشخص شود. در حال حاضر تمامی این‌ها در یک مجموعه گردآمده‌اند. لذا مفاهیمی چون مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی درباره آن‌ها بی‌معناست. اما ابهام جدی این عبارت به واژه پایانی، یعنی «محتوا» مربوط می‌شود. اگر منظور سیاست‌گذاری و نظارت بر این حوزه است، مراجع قانونی دیگری هستند که به این امر می‌پردازند و خلأی وجود ندارد. در بخش بعد به این موضوع بیشتر خواهیم پرداخت.

• **اعمال سیاست‌های پایش اطلاعات و فیلترینگ:** اگر این سازمان برای خود شأن حاکمیتی قائل است، پس نباید به اموری که از عهده یک ISP برمی‌آید، چشم داشته باشد. مسئولین شرکت فناوری اطلاعات تأکید دارند که این امر را به ایجادکنندگان نقطه تماس بین‌المللی و ISP‌ها واگذار کرده‌اند و دخالتی ندارند.

• **سایر وظایف حاکمیتی:** این موضوع به قدری حساس و حیاتی هست که هرگونه کلی‌گویی در آن مردود باشد. به‌ویژه آنکه هر یک از گزینه‌های فوق با اشکالات عدیده‌ای مواجهند و پراکندگی مفهومی و مصداقی آن‌ها اجازه هیچ‌گونه استخراج مصادیق نظیر و مشابه را نمی‌دهد.

شایان ذکر است در ماده (۷) اساسنامه که فعالیت و وظایف سازمان را تشریح می‌کند، همین موضوعات به همراه یکسری امور تصدیگری دیگر برشمرده شده‌اند. برای مثال هنگامی که این سازمان شأن حاکمیتی خود را تا این حد می‌داند که حتی از واگذاری شناسایی، مطالعه و برنامه‌ریزی آسیب‌های ویروسی، رخدادهای نفوذی، تهاجمی، امنیتی و تخریبی ابا دارد (بند «۱۲»)، پرواضح است که اصل موضوع، یعنی بازشناسی مصادیق شبکه مادر مخابراتی تحت اختیار این شبکه با مشکل روبه‌رو می‌شود و تنها سؤال بی‌پاسخ این است که این شرکت پس از عزیمت به سازمان فناوری اطلاعات ایران چه یادگاری را برای بخش غیردولتی باقی می‌گذارد.



#### ۴. تداخل وظایف سازمان فناوری اطلاعات ایران با نهادهای درون و برون‌وزارتخانه‌ای

با عنایت به اینکه وزارتخانه قصد دارد این شرکت را به صرف تغییر عنوان به پیکره خویش ملحق کند، باید دید آیا به واقع چنین خلأی وجود دارد؟

##### ۴-۱. جایگاه سازمان فناوری اطلاعات ایران در وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات

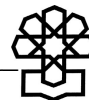
در قسمت‌های قبل به ماده استنادی وزارتخانه از قانون وظایف و اختیارات خود مصوب ۱۳۸۲ اشاره شد. ماده (۴) این قانون دقیقاً به تأسیس شورای عالی فناوری اطلاعات و شرح وظایف و اختیارات آن اختصاص یافته است. معلوم نیست از استناد به این ماده چه هدفی دنبال می‌شده است. آیا وزارتخانه قصد داشته این شورا را سیاست‌گذار و سازمان جدید را رگولاتور حوزه فناوری اطلاعات معرفی کند؟ در این صورت، چرا از این شورا نامی نبرده است؟ همچنین، باید در سازوکار این شورا نیز تغییراتی بدهد و الا در وضعیت کنونی آن‌ها در عرض یکدیگر قرار خواهند گرفت، البته از نظر اجرایی و الا این سازمان هیچ پشتوانه قانونی ندارد.

در رابطه با برخی وظایف به اصطلاح حاکمیتی برشمرده برای این سازمان، می‌توان احتمالات دیگری را هم در نظر گرفت. در فوق ملاحظه شد که یکی از امور حاکمیتی مورد اشاره، مدیریت بر شاهراه‌های اطلاعاتی از نظر محتوا بود و همین مسئله در ماده (۷) بسط یافته است. با عنایت به اینکه شورای عالی فناوری اطلاعات به منظور تمرکز اصلی بر امور فنی این حوزه تأسیس شده تا «شورای عالی اطلاع‌رسانی» با توان متمرکز به محتوای الکترونیکی بپردازد، به نظر می‌رسد یکی دیگر از جایگاه‌های پیش‌بینی شده برای این سازمان، قرار گرفتن در عرض این شورا و نه در طول آن است. در این صورت باید تعارض آن را با متولیان محتوای الکترونیکی هم روشن کرد.

##### ۴-۲. جایگاه سازمان فناوری اطلاعات ایران در میان نهادهای برون‌وزارتخانه‌ای

به دلیل نبود یک سیاست منسجم و هماهنگ از سوی دولت، پس از انقلاب اسلامی تاکنون شاهد تأسیس نهادهای گوناگون متولی در این حوزه و همچنین دخالت برخی دیگر از نهادها بوده‌ایم. این تعدد مراجع سیاست‌گذاری که هر یک از سرچشمه مجزایی پشتیبانی می‌شوند، به مانعی جدی برای توسعه این حوزه تبدیل شده‌اند. هرچند عده‌ای هم معتقدند این وضعیت را باید مثبت ارزیابی کرد و از پتانسیل‌های ایجاد شده در سطوح و شاخه‌های مختلف حاکمیت نهایت بهره‌برداری را به عمل آورد. به هر حال به نظر می‌رسد وضعیت موجود خلاف این مدعا را ثابت کند.

اما نهادهای برون‌وزارتخانه‌ای که با این سازمان در حال تولد با مشکل مواجه خواهند شد، عبارتند از:



#### ۴-۲-۱. شورای عالی انفورماتیک

شورای انقلاب در تیرماه ۱۳۵۹ این نهاد را تأسیس کرد. با اینکه ممکن است امور مورد توجه این قانون به مقتضای زمان تصویب خود قدیمی به نظر آید، اما دلیلی برای زیرسؤال بردن اصل آن نیست. به ویژه آنکه نسبت به زمان خود ضوابط مترقی وضع کرده است. موارد عدیده‌ای از وظایف برشمرده برای این شورا با آنچه که در قالب فعالیت‌ها و وظایف سازمان فناوری اطلاعات قید شده، مشابهت دارد. برای احراز این نکته کافی است بندهای هشت گانه و ۳ تبصره ماده (۱) این قانون مورد توجه قرار گیرد.

#### ۴-۲-۲. شورای عالی اطلاع‌رسانی

از سال ۱۳۷۷ این شورا به نحوی فعالیت خود را در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات آغاز کرد که تقریباً عنان تمامی امور را در اختیار گرفت. تدوین و اجرای طرح توسعه کشوری فناوری اطلاعات و ارتباطات (تکفا) تأییدی بر این مدعاست و مجموعه اسناد منتشره حاکی از این است که موضوعی نبوده که مسئولان این شورا به آن توجه نکرده باشند.<sup>۱</sup>

اما از سال ۱۳۸۴ با تغییر آیین‌نامه این شورا عملاً فعالیت آن بر حوزه محتوا محدود و امور فنی این حوزه به شورای عالی فناوری اطلاعات محول شد. ماده (۱) آیین‌نامه شورای جدید تصریح دارد که سیاست‌گذاری در امر محتوا و حتی پالایش آن از جمله وظایف آن است. این شورا به شورای عالی انقلاب فرهنگی وابسته است و دولت نمی‌تواند در کیفیت و کمیت آن دخالت کند.

#### ۴-۲-۳. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

این وزارتخانه طی سال‌های اخیر اقداماتی را در این حوزه آغاز کرده است که از نتایج آن می‌توان به «آیین‌نامه سامان‌دهی پایگاه‌های اطلاع‌رسانی ایرانی» مصوب مردادماه ۱۳۸۵ هیئت وزیران اشاره کرد.<sup>۲</sup> همچنین در مهرماه سال جاری لایحه‌ای از سوی دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی شد که در آن پیشنهاد الحاق تبصره دیگری به ماده (۱) قانون مطبوعات مطرح شده بود تا به نوعی خلأ قانونی و همچنین ایرادات وارد بر آن آیین‌نامه رفع شود.

صرف‌نظر از اینکه اقدامات این وزارتخانه تا چه حد صحیح است و در زمره وظایف و اختیارات قانونی‌اش می‌گنجد، به هر حال دولت به آن رسمیت داده و تصویب کرده است. لذا خود نباید برای آن مرجع موازی بتراشد و مصوباتش را نقض کند.

۱. جهت مطالعه مجموعه اقدامات سیاست‌گذاری و اجرایی آن زمان، ر.ک.: جهانگرد، نصرالله و سلجوقی، خسرو، مجموعه قوانین و مقررات فناوری اطلاعات و ارتباطات ایران، دبیرخانه شورای عالی اطلاع‌رسانی، بهمن‌ماه ۱۳۸۳.

۲. جهت مطالعه مباحث کارشناسی راجع به این آیین‌نامه، ر.ک.: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آیین‌نامه سامان‌دهی فعالیت پایگاه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی ایرانی، شماره ۸۲۵۳، اسفندماه ۱۳۸۵.



#### ۴-۲-۴. نظام صنفی رایانه‌ای

در راستای عمل به مواد (۲) و (۱۷) «قانون حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای» مصوب ۱۳۷۹، در تیرماه ۱۳۸۳ آیین‌نامه اجرایی این قانون از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور پیشنهاد شد و به تصویب هیئت وزیران رسید. قسمت دوم این آیین‌نامه به تبیین نظام صنفی رایانه‌ای اختصاص یافته است. بند «۱» ماده (۳۲) ذیل این قسمت، نظام صنفی رایانه‌ای را تحت نظارت شورای عالی انفورماتیک قرار داده است. بند «۶» همین ماده نیز در مقام تبیین شاخه‌های این نظام صنفی، در سه بند به مواردی می‌پردازد که با برخی اقدامات سازمان فناوری اطلاعات مشابهت دارد.

ماده (۳۳) که به ارکان این نظام صنفی می‌پردازد، دقیقاً بر ماهیت حاکمیتی آن صحنه گذارده است. به‌ویژه آنکه طبق ماده (۳۴) به تفصیل وضعیت شعبات استانی نیز مشخص شده است. لذا باید دید سازمان فناوری اطلاعات ایران قرار است کدامیک از قطعات این پازل ناهمگون را تشکیل دهد و آن را پر کند.

#### نتیجه‌گیری

بی‌تردید یکی از اقدامات زیربنایی و اساسی دولت برای سامان‌دهی فناوری اطلاعات و ارتباطات کشور، تبیین لایه‌های سیاست‌گذاری، نظارت و اجراست. به‌ویژه آنکه با محوریت یافتن این فناوری در نظام توسعه پایدار کشور، هرگونه تعلل یا انحراف از مسیر اصلی، پیامدهای ناگواری به همراه دارد. طی سال‌های اخیر، به‌رغم رویکردهای متنوع دولت در تبیین مرزهای حاکمیتی و تصدیگری، تقریباً خط‌مشی ثابت، اما موهومی برای فناوری اطلاعات و ارتباطات تعریف شده که عبارت است از: شبکه‌های مادر مخابراتی. در این گزارش در حد آشنایی اجمالی، از ابعاد مختلف به این مفهوم و مصادیق برخاسته از آن اشاره شد. واقعیت این است که توقف بر این گزینه، تاکنون نه تنها پیشرفتی را موجب نشده، بلکه موانع جدی را هم ایجاد کرده است. استنباط‌های گوناگون از آن حتی در میان مقامات ارشد وزارتخانه موج می‌زند و این مسئله به‌خوبی در سیاست‌هایشان قابل ملاحظه است. آیا تسری مفهوم این شبکه‌ها به شرکت‌های مادر تخصصی تحت تملک دولت و انتقال یکجای آن‌ها به مجموعه حاکمیت، با سیاست‌های کلی نظام مبنی بر سبک‌سازی دولت و فاصله گرفتن از اموری که در شأن آن نیست و آن را از وظیفه اصلی‌اش باز می‌دارد، سنخیت دارد؟ آیا مجموع مفاد اساسنامه جدید نشان می‌دهد که این وزارتخانه قول و فعل واحدی دارد؟

در رابطه با تداخل اقدامات این سازمان با نهادهای مختلف، شایسته بود حداقل وزارتخانه



مجموعه درونی خود را مورد ملاحظه قرار می‌داد. البته این مشکل اساسی‌تر از حد تصور است و یک اقدام هماهنگ فراقوه‌ای را می‌طلبد.

توصیه می‌شود وزارتخانه به‌جای ساده‌انگاری این امر خطیر و سرنوشت‌ساز ملی به نحو بنیادی بیانیدشد، چرا پس از گذشت دو سال، هنوز از «لایحه جامع ارتباطات» مندرج در بند «ج» ماده (۵۷) قانون برنامه چهارم توسعه خبری نیست؟

### منابع و مآخذ

۱. توازنی‌زاده، عباس، تأملی بر تأثیر نظریه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر رژیم حقوقی حاکم بر سازمان‌های دولتی و برنامه‌های اصلاح ساختار نظام اداری ایران، نشریه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره ۵۱، بهار ۱۳۸۵.
۲. به کوشش احمد میدری و جعفر خیرخواهان، حکمرانی خوب، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ نخست، بهار ۱۳۸۳.
۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، سند توسعه بخشی «فناوری اطلاعات و ارتباطات» در برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران «موضوع بند «ه» ماده (۱۵۵) قانون برنامه چهارم توسعه»، بهمن ماه ۱۳۸۴.
۴. کاشیان، علیرضا و دیگران (مترجمان): راهبری اینترنت (مشارکتی فراگیر)، دبیرخانه شورای عالی اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۴.
۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی پیشینه اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌های کلی آن، شماره ۸۱۱۰، آذرماه ۱۳۸۵.
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی آیین‌نامه تأمین، توزیع و عرضه خدمات اینترنت و اینترنت ملی، شماره ۸۲۶۹، اسفندماه ۱۳۸۵.
7. international telecommunication union, trends in telecommunication reform, promoting universal access to icts, practical tools for regulators, 2003.





شماره مسلسل: ۸۷۴۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی اساسنامه سازمان فناوری اطلاعات ایران  
**Report Title:** Iran Information Technology Organization Constitution Investigation

نام دفاتر: مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین، مطالعات برنامه و بودجه، مطالعات حقوقی  
تهیه و تدوین: امیرحسین جلالی فراهانی و رضا باقری اصل  
اظهار نظر کنندگان: ناهید حکیم شوشتری، عباس محسنی (دفتر برنامه و بودجه)،  
عباس توازنی‌زاده (دفتر حقوقی)، امیرحسین جلالی فراهانی، رضا باقری اصل (دفتر  
فناوری‌های نوین)  
مقتضی: معاونت پژوهشی  
ویراستار: ———

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها: ———

منابع و مآخذ تهیه گزارش:  
در انتهای گزارش درج شده است.

تاریخ انتشار: ۱۳۸۶/۱۰/۱۶