

تأملی بر سازمان تنظیم مقررات فناوری اطلاعات و ارتباطات

کد موضوعی: ۲۹۰

شماره مسلسل: ۹۰۴۵

دفتر: مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین

تیر ماه ۱۳۸۷

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
درآمد	۱
۱. ویژگی‌های عمومی و اختصاصی سازمان تنظیم مقررات	۳
۱-۱. ویژگی‌های عمومی سازمان تنظیم مقررات: اهداف و کارکردها	۳
۱-۲. ویژگی‌های اختصاصی سازمان تنظیم مقررات: مختصات حوزه تحت شمول	۷
۲. سازمان‌های تنظیم مقررات ملی در پرتو شاخص‌ها و آمار بین‌المللی	۱۰
۲-۱. شاخص‌های ناظر بر ویژگی‌های عمومی و اختصاصی سازمان‌های تنظیم مقررات ملی	۱۱
۲-۲. ساختار و سازوکار شکلی سازمان‌های تنظیم مقررات ملی	۱۲
۳. سازمان تنظیم مقررات فناوری اطلاعات و ارتباطات جمهوری اسلامی ایران	۱۷
۳-۱. انعکاس ویژگی‌های عمومی سازمان تنظیم مقررات فناوری اطلاعات و ارتباطات در قوانین ملی	۱۷
۳-۲. ویژگی‌های اختصاصی سازمان تنظیم مقررات فناوری اطلاعات و ارتباطات ایران	۲۰
نتیجه‌گیری	۲۶
منابع و مأخذ	۲۸



تأملی بر سازمان تنظیم مقررات فناوری اطلاعات و ارتباطات

چکیده

«تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت»^۱ مسیر متعادل و منطقی اعمال حاکمیت ملی است که برآیند گزینه‌های افراطی حاکمیت مطلق بخش دولتی و تفریطی حاکمیت مطلق بخش غیردولتی به‌شمار می‌آید. بالطبع این نوع حکمرانی، ارکان و سلسله مراتب خاص خود را می‌طلبد. در این میان، «سازمان موسوم به تنظیم مقررات» (رگولاتوری) جایگاه و نقش بسیار حساس و تعیین‌کننده‌ای دارد، زیرا هم پل ارتباطی و هم تنظیم‌کننده نحوه برهم‌کنش ذی‌نفعان و ذی‌سهمان در یک جامعه مردم‌سالار است. بالطبع هرچه حوزه موردنظر اهمیت و حساسیت بیشتری داشته باشد، ضرورت چنین سازمان مقتدر، فراگیر و کارآمدی بیشتر احساس می‌شود. آشکارترین نمونه قابل ذکر، «فناوری اطلاعات و ارتباطات» است. مسلماً برای این حوزه که مدعی است برای هر موضوع و معضل خرد و کلان در سطوح مختلف محلی، ملی و بین‌المللی، برنامه و چاره دارد و حتی فراتر از آن دنیایی یکپارچه به نام «فضای سایبر» را فارغ از موانع طبیعی و مرزهای سیاسی برای همه جهانیان پدید آورده است، به سادگی نمی‌توان از سازمان تنظیم مقررات ملی برای آن سخن گفت. مؤلفه‌های زیاد و گوناگونی هستند که نادیده‌انگاشتن هر یک یا حاکمیت و منافع ملی را متزلزل می‌سازد یا کارایی و اثربخشی این فناوری را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد.

درآمد

فارغ از نظریه‌های حکمرانی، ساختار، نظام حاکمیت باید به‌نحوی تعریف شود که پاسخ‌گوی نیازهای کنونی جامعه امروز بشری باشد. سلسله‌مراتب «سیاست‌گذاری»^۲ و «تنظیم مقررات»^۳ (نظارت) از مؤلفه‌های اصلی قابل ذکر هستند. در واقع، مبنای اصلی بازآفرینی حاکمیت این بوده که از امور به اصطلاح «تصدیگری»^۴ فاصله بگیرد و با فراغ خاطر به رسالت اصلی‌اش، یعنی «سیاست‌گذاری و نظارت» بپردازد.

۱. صدر ابلاغیه اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری.

2. Policy Making
3. Regulatory
4. Operation

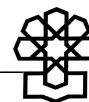


کنار کشیدن حاکمیت از امور تصدیگری به معنای ضعف آن نیست، بلکه اتفاقاً در صورت سیاست‌گذاری صحیح می‌تواند به تقویت بنیان آن نیز بینجامد. برای مثال، به جای آنکه خود متولی و دست‌اندرکار امور اجرایی باشد، می‌تواند آن را به بخش غیردولتی واگذار کند تا با کارایی بیشتری آن را پیش ببرد و در ازای آن مالیات و عوارض دریافت کند و بر درآمد ملی بیفزاید. البته آشکار است که پذیرش مطلق این قاعده هم صحیح نیست و همواره استثنائات قابل اعتنایی وجود دارند.

با این حال، اجرای این الگو بر روی تمامی حوزه‌ها به سادگی امکان‌پذیر نیست. برخی امور ابعاد مختلف و پیچیدگی‌هایی دارند که نه به سادگی قابل حل هستند و نه می‌توان از آنها چشم‌پوشی کرد. مثال بارز آن «فناوری اطلاعات و ارتباطات» است. بی‌تردید آن زمان که سیستم‌های ارتباطی تلگراف و تلفن برای همیشه به رویای ارتباطات غیرحضوری پایان دادند و همچنین آن زمان که سوئیچ نخستین سیستم رایانه‌ای به نام ENIAC در سال ۱۹۴۶ چرخانیده شد، تصور نمی‌شد که روزی با یکپارچگی آنها دنیای جدیدی پدیدار شود که به تدریج دیگر فناوری‌های اطلاعاتی (به‌ویژه رسانه‌ای) و ارتباطاتی را هم به خود جذب کند و تقریباً هیچ حوزه خرد و کلانی باقی نماند که پسوند «الکترونیکی» نداشته باشد، مانند دادوستد، تجارت، بانکداری، آموزش، دادرسی، درمان، انتخابات، قانون‌گذاری و حتی دولت الکترونیکی. محدود نبودن آن به مرزهای سیاسی و جغرافیایی هم مسئله‌ای است که اعمال حاکمیت ملی، آن‌گونه که در دنیای فیزیکی دنبال می‌شود را با چالش مواجه ساخته است.^۱ فراتر از اینها، اکنون این فناوری به گزینه‌ای انکارناپذیر در توسعه همه‌جانبه کشورها تبدیل شده است. به‌گونه‌ای که اگر کشوری از آن برخوردار نباشد یا زیرساخت‌های لازم را مهیا نکرده باشد، هیچ‌گاه از لحاظ توسعه‌یافتگی مورد بررسی قرار نمی‌گیرد.

به این ترتیب، راه سختی پیش روی سیاست‌گذاران و تصمیم‌سازان ملی قرار دارد. برای آشنایی اجمالی با این موضوع، ابتدا در بخش نخست ویژگی‌های عمومی و اختصاصی سازمان تنظیم مقررات فناوری اطلاعات و ارتباطات تبیین می‌شود. سپس در بخش دوم، ساختار رگولاتوری کشورهای جهان از منظر آمار بین‌المللی و در بخش پایانی وضعیت کشورمان بررسی و تحلیل می‌شود.

۱. دلایل دیجیتالی و جرم رایانه‌ای، علم قانونی، رایانه‌ها و اینترنت، مترجمان: جلالی فراهانی، امیرحسین و شایان، علی، معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه، مرکز مطالعات توسعه قضایی، نشر سلسبیل، چاپ اول، پاییز ۱۳۸۶، ص ۷۸.



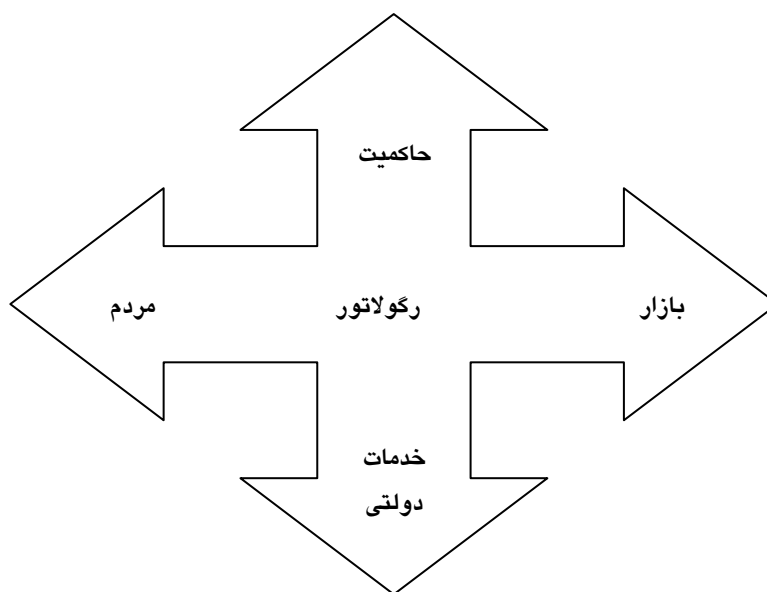
۱. ویژگی‌های عمومی و اختصاصی سازمان تنظیم مقررات

منظور از ویژگی‌های عمومی، مجموعه اهداف و قواعدی است که هر سازمان تنظیم مقرراتی در چارچوب سیاست‌های کلی نظام ملی خود مکلف به تحقق و رعایت آنهاست. ویژگی‌های اختصاصی به مختصات کمی و کیفی هر یک از حوزه‌هایی گفته می‌شود که قرار است موضوع تنظیم مقررات قرار گیرند. بالطبع این ویژگی‌ها می‌توانند بر اهداف و سیاست‌های کلان تأثیر بگذارند که باید دید این موضوع نسبت به فناوری اطلاعات و ارتباطات تا چه حد صدق می‌کند.

۱-۱. ویژگی‌های عمومی سازمان تنظیم مقررات: اهداف و کارکردها

به بیان ساده، این سازمان را می‌توان پلیس حاضر بر سر چهارراهی دانست که عبور و مرور چهار گروه حاکمیت، خدمات دولتی، بازار و مردم به یکدیگر را تحت نظارت و هدایت خود دارد:

شکل ۱. رابطه رگولاتور با دیگر ارکان جامعه



این پلیس متناسب با حوزه‌ای که تحت شمول تنظیم مقررات قرار می‌گیرد، رفتار متفاوتی را بروز خواهد داد. ممکن است منافع ملی ایجاب کند تردد در مسیرهای بازار و مردم بیشینه و مسیر خدمات دولتی کمینه شود یا بالعکس. همچنین میزان و نحوه حرکت سایر ذی‌نفعان و ذی‌سهمان در مسیر حاکمیت ملی را هم تنظیم می‌کند. برای پی بردن به ویژگی‌های عمومی این سازمان، لازم است اهداف و کارکردهای آن تبیین شود.



۱-۱-۱. اهداف تأسیس سازمان تنظیم مقررات

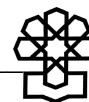
هدف از تأسیس این سازمان را باید در چارچوب هدف بزرگ‌تر بازآفرینی نظام حاکمیت ملی کارآمدتر و اثربخش‌تر دنبال کرد. بنابراین، این سازمان تخصصی از یکسو باید به اهداف مشترک میان تمامی سازمان‌های تنظیم مقررات فعال در هرم نظام حاکمیت ملی پایبند باشد و از سوی دیگر ملاحظات و شرایط خاص حوزه‌اش را رعایت کند. اهم اهداف قابل ذکر عبارتند از:^۱

الف) تثبیت جایگاه سیاست‌گذاری و نظارتی حاکمیت ملی و فاصله گرفتن از امور تصدیگری غیرضرور: در ضرورت این مسئله تردیدی نیست، اما در عرصه عمل ممکن است دیدگاه‌ها و تفسیرهای بعضاً نادرستی از قوانین و مقررات موضوعه به عمل آید و اصل هدف تحت‌الشعاع قرار گیرد. این مسئله به‌ویژه در تعریف و تفکیک حوزه‌ها و شاخه‌هایی که باید در دست کارگزاران دولتی باقی بمانند و مابقی به بخش غیردولتی واگذار شوند مشهود است. لذا سازمان تنظیم مقررات می‌تواند با شناسایی و تفکیک کارشناسانه آنها از یکدیگر، نقش تعیین‌کننده‌ای را ایفا کند.

ب) تسهیل حضور بخش غیردولتی و ترغیب آن برای مشارکت حداکثری در عهده‌داری امور تصدیگری: با شناختی که از این بخش وجود دارد و می‌تواند با کارایی و اثربخشی بیشتر امور را اداره کند، چنانچه عهده‌دار امور تصدیگری جامعه شود، به نفع همگان به‌ویژه خود حاکمیت خواهد بود. زیرا نه تنها از وبال تصدیگری رهایی یافته است، بلکه با اخذ عوارض و مالیات‌های قانونی می‌تواند به درآمد ملی نیز بیفزاید، اما این حضور باید با هدایت و نظارت مستمر سازمان تنظیم مقررات باشد تا امکان هرگونه سوءاستفاده‌ای از سوی این بخش از بین برود.

ج) حفظ منافع ملی (به‌ویژه در حوزه‌های انحصاری): اگر در نظام جدید حاکمیت ملی مجال مناسبی به بخش غیردولتی اعطا می‌شود تا به فعالیت بپردازد، به این دلیل است که منافع ملی بهتر تأمین شود. لذا اگر این بخش سیطره انحصاری بیابد و هیچ مرجعی هم یارای مقابله با آن را نداشته باشد، منافع ملی فدای قشر خاصی خواهد شد و جامعه وضعیتی به مراتب بدتر از تصدیگری دولت‌ها خواهد یافت. اینجاست که یک سازمان تنظیم مقررات مقتدر، فراگیر و آگاه می‌تواند علاوه بر بهره‌گیری از توانایی و ظرفیت بخش غیردولتی، از انحصارگرایی آن نیز جلوگیری کند. به همین دلیل، به‌درستی سیاست‌گذاران این عرصه در کنار خصوصی‌سازی، از «آزادسازی» هم سخن گفته‌اند تا مجال رقابت سالم برای همه فعالان فراهم آید. این مسئله به‌ویژه در مورد حوزه‌هایی که انحصار طبیعی یا ذاتی دارند ضرورت مضاعفی را نشان می‌دهد، مانند آب، برق،

۱. قنبری، برات و هاشمی فشارکی، حسین، خصوصی‌سازی و آزادسازی در بخش مخابرات (اصول و مفاهیم)، مرکز تحقیقات مخابرات ایران، نشر آفتاب گرافیک، چاپ اول، ۱۳۸۳، ص ۱۵.



گاز و محصولات می‌شوند و شکر که اصطلاحاً کالاهای راهبردی نامیده می‌شوند.

د) حفظ رقابت سالم در میان فعالان: این هدف تأمین‌کننده اهداف فوق نیز هست. هنگامی بخش غیردولتی رغبت می‌کند یا به عرصه بگذارد که رقابت سالم و بدون تبعیضی را شاهد باشد، طبیعی است در چنین فضایی برای همان بخش هم امکان انحصارگرایی به‌وجود نمی‌آید. مفیدتر از آن اینکه روحیه پژوهش و توسعه (R&D) در میان همه فعالان وجود دارد و می‌کوشند برای حفظ موقعیت خود به راهکارها و فناوری‌هایی دست یابند که با هزینه کمتر، کالا و خدمات بهتری را ارائه دهند. هرچند در همین جا نیز حضور سازمان تنظیم مقررات از این جهت ضروری است که ممکن است به دلیل عدم توازن فناوری، به‌ویژه در حوزه فناوری‌های نوین، یک بخش با بهره‌گیری از یک فناوری برتر و غیرقابل رقابت انحصار کامل یک حوزه را به دست گیرد و عملاً بقیه را از گردونه رقابت خارج سازد.

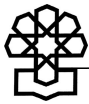
همچنین، اگر قرار است بخش دولتی با هر مصلحتی در کنار بخش غیردولتی به حیات تصدیگری خویش ادامه دهد، دیگر نباید از امتیازات پیشین بهره ببرد و باید با آن به مثابه بخش غیردولتی رفتار کرد. اینجاست که نحوه چیدمان حاکمیتی سازمان تنظیم مقررات به خوبی اهمیت خود را آشکار می‌سازد. برای مثال، اگر در مجموعه یک وزارتخانه سازمان تنظیم مقررات و بخش دولتی متصدی همان حوزه هم‌ارز یکدیگر باشند، نمی‌توان انتظار داشت که آن سازمان می‌تواند به رسالت حاکمیتی خویش عمل کند.

ه) ریشه‌کنی فساد: مهم‌ترین عاملی که از آن به مانع اصلی توسعه همه‌جانبه جوامع تعبیر می‌شود، فساد^۱ است. با اینکه اکنون در کشورهای پیشرو مبارزه با این معضل، فساد بخش غیردولتی نیز در دستور کار قرار گرفته است، اما در کشورهایی که دولت همچنان حضور حداکثری‌اش را بر اقتصاد ملی حفظ کرده است، همچنان باید مبارزه با فساد کارگزاران دولتی را سرلوحه قرار داد.^۲ این باور وجود دارد که اگر سازمان تنظیم مقررات به شکل مطلوبی برپا شود و به فعالیت بپردازد، نه تنها خودبه‌خود فساد بخش دولتی ریشه‌کن می‌شود، بلکه از بروز فساد در بخش غیردولتی نیز به دلیل حضور آگاهانه این رکن نظارتی پیشگیری خواهد شد.

و) حمایت از حقوق شهروندان (به‌ویژه مصرف‌کنندگان): یکی از مزایای تأسیس چنین سازمانی این است که زمینه حضور و مداخله حداکثری شهروندان را به‌عنوان عناصر اصلی تشکیل‌دهنده نظام مردم‌سالاری تأمین می‌کند. صرف‌نظر از کارکرد نظارتی این سازمان که موجب می‌شود کالا و خدمات با کیفیت و بهای مناسب به دست مصرف‌کنندگان برسد، اقدام مهم دیگر آن

1. Corruption

۲. ر.ک. مجموعه برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد (دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد، برنامه جهانی مبارزه با فساد)، مترجمان: جلالی فراهانی، امیرحسین و بهره‌مند، حمید، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶، ص ۱۴، زیر چاپ.



جلوگیری از بروز «شکاف» میان اقشار مختلف جامعه در بهره‌گیری از خدمات این حوزه است. بسیار اتفاق می‌افتد که ارائه خدمات، چه از سوی بخش دولتی و چه غیردولتی، به گروهی از شهروندان، به دلیل بعد مسافت، بهای بالای تمام‌شده محصول و ... مقرون به صرفه نیست. لذا سازمان تنظیم مقررات می‌تواند با اتخاذ تدابیر مناسب، از موضع حاکمیت وارد عمل شده و حقوق هر دو طرف را تأمین کند، برای مثال امتیازات و تسهیلات ویژه اعطا کند.^۱

ز) هدایت دانش، سرمایه و نیروی انسانی: زمانی یک جامعه در بلندمدت به مؤلفه‌های توسعه پایدار خود دست می‌یابد که تمامی اجزای آن با هماهنگی و یکپارچگی کامل در مسیر از پیش‌تعیین شده حرکت کنند. بسیار اتفاق افتاده که یک دانش وارد کشوری می‌شود که ظرفیت پذیرش آن هنوز فراهم نیامده و به همین دلیل جز تحمیل هزینه‌های گزاف و اتلاف منابع ملی و نیروی انسانی هیچ چیز عاید ملت نمی‌شود. این رسالت به عهده سازمان تنظیم مقررات است که با امکان‌سنجی وضعیت و امکانات موجود و افق ترسیم شده برای نیل به آن، نحوه و میزان مشارکت هر یک از عوامل، نوع و نحوه به‌کارگیری فناوری‌ها و تعداد نیروی انسانی که باید در یک بازه زمانی تربیت شوند، برنامه‌ریزی لازم را بنماید. در غیر این صورت، بعید نیست که نوک پیکان فعالیت‌ها و نوآوری‌ها در مقابل یکدیگر قرار گیرند و یکدیگر را خنثی کنند.

۲-۱-۱. کارکردهای سازمان تنظیم مقررات

با توجه به اهم اهدافی که برای این سازمان برشمرده شد، باید دید به چه سازوکار و ابزارهایی نیاز دارد تا به وظیفه حاکمیتی خویش عمل کند. به‌طور کلی، انتظار می‌رود این سازمان دو اقدام را در دستور کار خود قرار دهد: کارکرد انشایی و کارکرد نظارتی.

الف) کارکرد انشایی: منظور از انشأ،^۲ تدوین و وضع خط‌مشی‌ها و تدابیر لازم در قالب مقررات، آیین‌نامه‌ها و ضوابط اجرایی است. البته در صورت لزوم این امکان وجود دارد که آنها نزد مراجع عالی، از جمله قوه مقننه به تصویب برسند و جلوه قانونی هم بیابند. اما از آنجا که عموماً ضرورت ایجاب می‌کند یک مقرر به‌سرعت عملیاتی یا اصلاح شود و این مسئله با تشریفات طولانی تصویب قوانین تعارض دارد، سعی بر این است که با تفویض اختیارات بیشتر به این‌گونه سازمان‌ها، قاعده‌گذاری امور تسهیل و تسریع شود. به همین دلیل، به این اقدام آنها قانون‌گذاری تفویضی^۳ هم گفته می‌شود.

۱. برای ملاحظه تأکیدات قطعنامه‌های راجع به جامعه اطلاعاتی در اجلاس‌های جهانی ژنو و تونس در سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۰۵ میلادی، رک: جهانگرد، نصرالله و همراهان، گزارش روند برگزاری اجلاس جهانی سران درباره جامعه اطلاعاتی و مشارکت ایران (ژنو - ۲۰۰۳)، دبیرخانه شورای عالی اطلاع‌رسانی، اسفند ماه ۱۳۸۳.

2. Prescription

3. Delegated Legislation



از جمله مواردی که این سازمان مبادرت به وضع ضوابط و مقررات لازم می‌نماید، عبارتند از: صدور مجوز برای فعالیت بخش‌های دولتی و غیردولتی، اعطای امتیازها و مشوق‌های فعالیت در حوزه‌هایی که به دلایل گوناگون با صرفه تلقی نمی‌شوند، صدور مجوز بهره‌برداری از منابع کمیاب و انحصاری، صدور آیین‌نامه‌های استاندارد اجباری و اختیاری، صدور آیین‌نامه‌های عوارض و مالیات از محل واگذاری امتیازها و منابع ملی، سیاست‌گذاری برای نحوه فعالیت طولی یا هم‌ارز بخش‌های مختلف دست‌اندرکار یک حوزه (برای مثال، سلسله مراتب ارائه خدمات دسترسی به شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای)، صدور آیین‌نامه‌های رقابت سالم و ضد انحصار.

ب) کارکرد نظارتی: علاوه بر نظارت بر حسن اجرای مصوبات، مجوزها و آیین‌نامه‌های صادره، از آنجا که این سازمان چهارراه عبور و مرور حاکمیت، خدمات دولتی، بازار و مردم به یکدیگر را نیز در اختیار دارد، این انتظار بالقوه از آن وجود دارد که در صورت بروز اختلاف میان هر یک از اینها، نقش یک «میانجی» یا در صورت لزوم «داور» را هم ایفا کند. بدیهی است در صورت برخورداری از مشروعیت و مقبولیت کافی می‌تواند احکام لازم‌الاجرائی هم صادر کند. مشروعیت مستلزم پشتوانه قانونی و مقبولیت مستلزم دخالت و مشارکت دادن همه ذی‌نفعان و ذی‌سهمان در فرایند سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری است. به همین ترتیب، صلاحیت اعمال ضمانت اجراهای اداری بر مبنای اختیارات قانونی هم به‌وجود می‌آید.

۱-۲. ویژگی‌های اختصاصی سازمان تنظیم مقررات: مختصات حوزه تحت شمول

اشاره شد که اجزای تشکیل‌دهنده فناوری اطلاعات و ارتباطات به یکباره پدیدار نشده‌اند و هر یک مدت زمانی هرچند کوتاه را به‌طور متمایز و جداگانه سپری کرده‌اند. زمانی که نوآوران سیستم‌های مخابراتی، تلفن و تلگراف را ارائه کردند، هنوز فناوری به نام رایانه الکترونیکی پا به عرصه نگذاشته بود تا رویای یکپارچه‌سازی آنها با یکدیگر و حتی گنجانیدن دیگر انواع سیستم‌های ارتباطی و رسانه‌های اطلاعاتی را در سر پیورانند. اما امروز به مدد پیشرفت‌های خیره‌کننده‌ای که این حوزه در یک مدت زمان کوتاه تجربه کرده است، تمامی اینها جامه عمل پوشانیده‌اند و حتی بر روند سیاست‌گذاری‌های خرد و کلان ملی و فراملی نیز تأثیر گذاشته‌اند.

در چنین وضعیتی باید دید چگونه می‌توان این مجموعه فناوری‌های نوین اطلاعاتی و ارتباطاتی را که از آنها به‌عنوان موتور توسعه پایدار، به‌ویژه توسعه دانش‌بنیاد یاد می‌شود، در خدمت نظام حکمرانی نوین قرار داد و به همین منظور سازمان تنظیم مقرراتی را برای آنها تعریف و ترسیم کرد. در این قسمت، ابتدا به اجزای تشکیل‌دهنده این فناوری و سپس به گزینه‌هایی که از سوی مراجع ذی‌صلاح بین‌المللی برای تنظیم مقررات گزینش شده‌اند اشاره می‌شود.



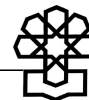
۱-۲-۱. مختصات فناوری اطلاعات و ارتباطات

مجموعه عناصری که در این قسمت بررسی می‌شوند، هنوز زمینه یکپارچگی‌شان در اکثر کشورهای جهان فراهم نیامده است. اما با توجه به رشد غیرقابل انکار و تلاش برای اجرای همگی آنها در یک بستر واحد، تحقق این امر در آینده‌ای نزدیک دور از انتظار نیست. حتی در موارد خاصی هم که امکان هم‌گرایی وجود ندارد، مانند پست مرسوم، ماهیت و کارکرد مشترک ایجاب می‌کند از منظر سیاست‌گذاری و تنظیم مقررات در ذیل یک مجموعه قرار گیرند. در مجموع ۵ شاخه برای فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی قابل ذکر است که در ذیل می‌آیند:

الف) مخابرات: این حوزه، به‌ویژه طی چند دهه اخیر تحولات قابل توجهی را تجربه کرده است. سیستم‌های تلگراف، تلفن ثابت، نمابر و در نهایت تلفن همراه، از جمله شاخص‌های اساسی قابل ذکر هستند. ویژگی بارز سیستم‌های مخابراتی این است که نسبت به سایر حوزه‌هایی که نیاز اساسی مردم را رفع می‌کنند، مانند آب و برق، مستلزم هزینه جاری اندکی برای بهره‌برداری هستند و در مقابل درآمد کلانی به همراه دارند. لذا از همان ابتدا دولت‌ها رغبت زیادی به تملک و تصاحب آن نشان داده‌اند و آن‌گونه که می‌دانیم، حتی کشوری مثل آمریکا نیز یکی دو دهه از خصوصی‌سازی صنعت مخابراتش نمی‌گذرد.

این مسئله از منظر تنظیم مقررات حائز اهمیت اساسی است. زیرا بخش مهمی از منافع ملی را می‌توان از طریق توسعه و ارتقای سیستم‌های مخابراتی ملی و اتصال آنها به شبکه‌های مخابراتی منطقه‌ای و بین‌المللی به دست آورد. قاعدتاً این کار که مستلزم پژوهش و توسعه (R&D) مداوم و افزایش کارایی و اثربخشی است، از عهده بخش دولتی خارج است و بخش خصوصی، به‌ویژه به دلیل مطلوبیت‌های مالی فراوان آن، علاقه زیادی برای حضور در این عرصه نشان می‌دهد. اما باید دید چگونه می‌توان به این مهم دست یافت تا منافع ملی و نه قشری خاص و محدود تضمین شود.

ب) پست: با اینکه این وسیله ارتباطی با سیستم‌های ارتباطی آنالوگ و الکترونیکی تمایز ماهوی دارد، اما اکثر کشورها به هنگام تقسیم کار حاکمیتی، آن را در زمره دیگر سیستم‌های ارتباطی قرار می‌دهند. همچنین، با ظهور سیستم‌های نوینی مثل پست الکترونیکی، پیام‌رسان‌های فوری^۱ و... اگرچه از کارکرد فراگیر آن کاسته شده، اما به‌کلی به حاشیه رانده نشده است. از نظر تنظیم مقررات نیز، این حوزه همانند مخابرات در تملک بخش دولتی قرار داشته و به تازگی زمینه واگذاری اجزایی از آن به بخش غیردولتی فراهم آمده است.



ج) صدا و سیما:^۱ با اذعان به اینکه هنوز در اکثر کشورهای جهان بستر فنی لازم برای ارسال و دریافت برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی از طریق شبکه‌های ارتباطات الکترونیکی فراهم نیامده است، اما همانطور که تجربه موفقیت‌آمیز معدودی کشورها و فرایند پرشتاب بین‌المللی نشان می‌دهد، این همگرایی در آینده‌ای نزدیک رخ خواهد داد.

اما از منظر تنظیم مقررات، از آنجا که در گذشته تصور همگرایی این حوزه‌ها با یکدیگر وجود نداشت، در شاخه‌های دیگری قرار گرفته‌اند. این مسئله به‌ویژه در کشورهایی که ملاحظات امنیتی و منافع ملی ایجاب می‌کرده رسانه ملی در اختیار حاکمیت ملی باشد، به خوبی نمایان است؛ تا حدی که در قوانین اساسی‌شان به صراحت نحوه عزل و نصب رئیس این سازمان و عملکرد آن پیش‌بینی و فعالیت بخش خصوصی به‌ویژه در قالب‌هایی چون تلویزیون کابلی جلوگیری شده است. در چنین وضعیتی، به نظر می‌رسد تأسیس یک سازمان تنظیم مقررات واحد و فراگیر، اگر غیرممکن نباشد، بسیار دشوار و منوط به تحولات اساسی در عرصه سیاست‌گذاری کلان ملی است.

د) شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای (اینترنت): چگونگی شکل‌گیری و رشد این شبکه‌ها به خوبی گواه است که نه تنها در بطن حاکمیت، بلکه در عرصه و کارکرد نظامی پا به عرصه گذاشتند. اما از اوایل دهه ۱۹۹۰ این واقعیت احراز شد که بهره‌برداری حداکثری از این پدیده شگفت‌انگیز هزاره نوین، به‌ویژه در کسب و کار و تجارت، منوط به آزادسازی و رهاسازی آن از قیودات حاکمیتی است. چهار اصلی که برای توسعه کمی و کیفی این شبکه‌ها، به‌ویژه در پرتو شبکه جهانی اینترنت مقرر شده، راه را برای آنهایی که سودای راهبری آن را در سر دارند، مشخص کرده است: اصل مشترکات جهانی، اصل بازار خصوصی، اصل نقطه به نقطه و اصل بی‌طرفی اخلاقی.^۲

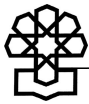
با وجود این، همانطور که برخی صاحب‌نظران به‌درستی اظهار داشته‌اند، زمانی تنظیم مقررات این حوزه قرین به موفقیت است که دنیای بی‌کران شبکه جهانی اینترنت را همانند فضای فوقانی کشور به «هوا» یا جو و «فضا» یا ماورای جو تقسیم کنیم و نسبت به هر یک شیوه حاکمیتی خاص خودش را در پیش گیریم. مسلماً ما در هوای اینترنت امکان و توانایی تنظیم مقررات ملی را داریم، اما در فضای اینترنت باید بکوشیم در نظام راهبری بین‌المللی تأثیرگذار باشیم و از آن طریق سیاست‌هایمان را پیش ببریم.^۳

این نگاه بنیادین به‌خوبی از زیرساخت تا نقاط پایانی دسترسی به شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای، به‌ویژه اینترنت و همچنین دیگر زیرساخت‌های شبکه‌ای مانند مراکز داده اینترنتی (IDC)

1. Broadcasting

۲. راهبری اینترنت (مشارکتی فراگیر)، مترجمان: کاشیان، علیرضا و دیگران، دبیرخانه شورای عالی اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۴، ص ۷۱.

3. Menthe, Darrel C.; *Jurisdiction in Cyberspace: A Theory of International Spaces*; Michigan Telecommunications and Technology Law Review; Vol. 4:69; 1998; p 361.



را دربرمی‌گیرد، پس سیاست‌های خصوصی‌سازی، تدوین مجوزهای لازم، اصول و استانداردهای اجباری و اختیاری و ... جلوه منطقی و قابل قبولی می‌یابند.

ه) تولید و عرضه محتوای الکترونیکی: این حوزه برخلاف حوزه‌های فوق، رشد اصلی را در بخش غیردولتی تجربه کرده است. هرچند برخی کشورها بنابه ملاحظاتی که به‌ویژه در خصوص صدا و سیما ابراز شد، کوشیده‌اند سیاست‌هایشان را تحمیل کنند، اما به‌دلایل کاملاً مشهود توفیق نیافته‌اند.^۱

با این حال، راهبری و نظارت بر تولید و عرضه محتوای شبکه‌ای غیرممکن نیست و مجال کافی وجود دارد. ولی سازمان تنظیم مقرراتی که این مسئولیت را به عهده می‌گیرد، باید واقعیات و مقتضیات خاص حاکم بر این فضا را درک و بر مبنای آنها سیاست‌گذاری و تدبیر کند.

نکته مهمی که باید توجه داشت این است که محتوای الکترونیکی شامل «نرم‌افزار و برنامه‌های کاربردی» رایانه‌ای هم می‌شود و تنها به تولیدات متنی، صوتی - تصویری و امثال اینها ختم نمی‌شود. با وجود برخی موانع جدی، به‌ویژه تولید و عرضه بدون ضابطه محتوا در فضای سایبر، باز هم فرصت مساعدی برای سازمان تنظیم مقررات ملی فراهم است تا سیاست‌های راهبردی لازم را تدوین و اعمال کند. به‌ویژه آنکه محتوای الکترونیکی جلوه آشکار هویت ملی در این فضای لایتناهی و مملو از محتوایی است که استیلای فرهنگی و اضمحلال هویت ملی در میان آنها موج می‌زند و چنانچه چاره‌جویی اساسی نشود، ضربه‌های مهلک و غیرقابل جبرانی بر پیکره ملت وارد خواهد آمد.^۲

۲. سازمان‌های تنظیم مقررات ملی در پرتو شاخص‌ها و آمار بین‌المللی

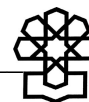
یکی از نهادهای وابسته به سازمان ملل متحد، «اتحادیه مخابرات بین‌المللی»^۳ است. این اتحادیه می‌کوشد با شناسایی موانع پیش روی این حوزه، به توسعه کمی و کیفی آن، به‌ویژه در کشورهای کمتر توسعه‌یافته و در حال توسعه کمک کند.

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

1. Thornburgh, Dick & s. Lin Herbert, Editors, *Youth, Pornography and the Internet*, National Academy Press, 2004; P.31.

۲. ایپچی، محمدحسن، تنوع فرهنگی و زبانی در جامعه اطلاعاتی، کمیسیون ملی یونسکو و دبیرخانه شورای عالی اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۴، ص ۱۱.

3. International Telecommunication Union



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

در این قسمت، ابتدا به مختصات و کارکردهای موردنظر این اتحادیه به اجمال اشاره و بحث تفصیلی راجع به آنها، که از اهمیت قابل ملاحظه‌ای به‌ویژه از منظر زیرساخت فناوری اطلاعات و ارتباطات برخوردارند، به گزارش‌های بعدی موکول می‌شود. اما در ادامه به‌عنوان سرآغاز این مباحث، سازوکار و ساختار شکلی این سازمان‌ها در پرتو آمار این اتحادیه بررسی و تحلیل خواهند شد.

۲-۱. شاخص‌های ناظر بر ویژگی‌های عمومی و اختصاصی سازمان‌های تنظیم مقررات ملی

اتحادیه مخابرات بین‌المللی از ابعاد گوناگون شاخص‌های متفاوتی را ملاک ارزیابی خود قرار داده است. در این میان، توجه به سه حوزه سطح رقابت، میزان مشارکت بخش غیردولتی و اقداماتی که انتظار می‌رود سازمان تنظیم مقررات انجام دهد، آموزنده‌اند.

۲-۱-۱. میزان رقابت

برای سنجش «سطح رقابت»^۱ 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^۲ 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.

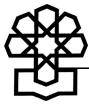
۲-۱-۲. میزان مشارکت بخش خصوصی

اما میزان «مشارکت بخش خصوصی»^۳ به صورت درصدی نمایش داده شده است. گزینه‌های موردنظر عبارتند از: اپراتورهای مبتنی بر تجهیزات، اپراتورهای مبتنی بر طیف، اپراتورهای خدمات

1. Level of Competition

2. Loop

3. Private Sector Participation



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.

۳-۱-۲. اقدامات مورد انتظار از سازمان‌های تنظیم مقررات ملی

در مورد فعالیت‌هایی که انتظار می‌رود «سازمان تنظیم مقررات» 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. تحلیل و بررسی هر یک از این موضوعات به مجال دیگری موکول می‌شود.

۲-۲. ساختار و سازوکار شکلی سازمان‌های تنظیم مقررات ملی

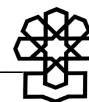
در این قسمت نتایج بررسی آماری وضعیت سازمان‌های تنظیم مقررات کشورهای جهان در پرتو آمار این اتحادیه ارائه می‌شود. ۱۴۸ کشور در این ارزیابی شرکت کرده‌اند. تدقیق در این آمار واقعیات بسیاری را درباره سیر تحول این حوزه حساس آشکار خواهد کرد.

نکته قابل توجه دیگر، نحوه تقسیم‌بندی این اتحادیه از کشورهای جهان است. طبق مستندات این اتحادیه، کشورهای جهان به پنج حوزه کشورهای آفریقا (۳۹ کشور)، کشورهای عربی (۱۳ کشور)، کشورهای آسیایی (۲۲ کشور)، کشورهای اروپایی و تازه‌استقلال یافته شوروی سابق (۴۳ کشور) و کشورهای آمریکایی (۲۱ کشور) تقسیم شده‌اند.

در اینجا به ترتیب زمان تأسیس این سازمان‌ها، اختیار یا عدم اختیار آنها، سند لازم‌الاجرائی که منجر به تأسیس آنها شده‌اند، ساختار شکلی آنها و درنهایت موضوع بسیار مهم نحوه تأمین بودجه آنها ارائه می‌شوند.

۱-۲-۲. زمان تأسیس سازمان‌های تنظیم مقررات ملی

مهم‌ترین دستاورد این آمار این است که نشان می‌دهد کشورها در چه زمانی به این نتیجه رسیده‌اند



که در نظام حکمرانی فناوری اطلاعات و ارتباطات خود تجدیدنظر و آن را بازآفرینی کنند. جدول ۱ نشان می‌دهد که اکثر کشورها طی دهه اخیر به تکاپو افتاده‌اند.

جدول ۱. زمان تأسیس سازمان‌های تنظیم مقررات کشورها

پیش از ۱۹۹۰	دهه ۱۹۹۰	پس از ۲۰۰۰	بی‌پاسخ‌ها
۱۲	۷۲	۶۰	۴

لازم به ذکر است نخستین کشوری که اقدام به تأسیس چنین سازمانی کرد، ایالات متحده آمریکا در سال ۱۹۳۴ میلادی است. این اقدام آن بر روی کشورهای منطقه تأثیر گذاشت و کشورهایی مانند کاستاریکا (۱۹۶۳)، هائیتی (۱۹۶۹)، کانادا (۱۹۷۶) و شیلی (۱۹۷۷) پیشتاز شدند. در مقابل، کشورهای آسیایی همانند کشورهای عربی و آفریقایی، به همراه کشورهای تازه‌استقلال یافته شوروی سابق، سازمان‌های تنظیم مقررات جدیدالتأسیس دارند. جدیدترین سازمان‌ها در کشورهای لبنان و لائوس در سال ۲۰۰۷ میلادی تأسیس شده است.

۲-۲-۲. میزان اختیار سازمان‌های تنظیم مقررات ملی

این مسئله از ابعاد گوناگون قابل بررسی است. ابتدا باید دید چه تعداد از کشورها سازمان‌های تنظیم مقررات مستقل دارند. جدول ۲ آمار مستند را ارائه داده است.

جدول ۲. تعداد کشورهای دارای سازمان تنظیم مقررات مستقل و وابسته

سازمان‌های تنظیم مقررات مستقل	سازمان‌های تنظیم مقررات وابسته
۱۱۵	۳۳

در این آمار مهم‌ترین کشوری که جلب توجه می‌نماید، ایالات متحده آمریکاست که در گروه اقلیت قرار گرفته و به‌رغم دارا بودن قدیمی‌ترین سازمان تنظیم مقررات این حوزه، برخلاف رویه غالب بین‌المللی هیچ اقدامی برای استقلال آن به‌عمل نیاورده است. اما از میان کشورهایی که پاسخ منفی داده‌اند، یعنی ۳۳ کشور، نحوه وابستگی سازمان‌های آنها را می‌توان به ترتیب ذیل و در جدول ۳ نشان داد.



جدول ۳. مرجع مافوق یا ذی‌نفوذ در سازمان تنظیم مقررات

با تأیید یا با مسئولیت مشترک وزیر مربوط	کمیته یا کمیسیون عالی فناوری اطلاعات و ارتباطات	سایر مقامات یا وزرا (مانند وزیر اقتصاد و دارایی یا رئیس سازمان بازرسی)	بی‌پاسخ
۱۴	۳	۳	۱۳

ایالات متحده آمریکا از پاسخ به این سؤال اجتناب ورزیده است. همچنین، جمهوری اسلامی ایران در گروه دوم قرار دارد و همانطور که می‌دانیم طبق قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، مصوب ۱۳۸۲، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات مرجع واضع مقررات و تصمیمات این حوزه است.

موضوع مهم دیگر، مرجع ناظر بر اعمال و مصوبات سازمان‌های تنظیم مقررات این حوزه است. به عبارت دیگر، این سازمان‌ها موظفند در مواعد مقرر غالباً یک‌ساله گزارش فعالیت‌های خود را نزد چه مرجعی ارائه دهند؟ جدول ۴ این مراجع و آمار جهانی هر یک را ارائه کرده است.

جدول ۴. مرجع دریافت‌کننده گزارش‌های سازمان تنظیم مقررات

فقط وزیر مربوط	وزیر مربوط و سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها (مانند وزیر اقتصاد و دارایی یا رئیس سازمان بازرسی)	عموم مردم	هیئت دولت/ رئیس‌جمهور یا حاکم ملی/نخست‌وزیر	قانون‌گذار/کمیسیون‌های تخصصی پارلمانی	الزامی به گزارش نیست	کمیته یا کمیسیون عالی	بدون پاسخ
۵۱	۸	۳	۳۷	۴۲	۳	۱	۳

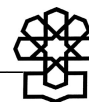
نکته جالب توجه این آمار به کشور ایران مربوط می‌شود که به‌رغم وجود کمیسیون عالی مافوق سازمان تنظیم مقررات موظف است گزارش خود را به وزیر مربوط ارائه کند. گرایش قابل توجه کشورها به گزارش‌دهی این سازمان‌هایشان به مراجع قانون‌گذاری نیز قابل تأمل است.

۳-۲-۲. سند لازم‌الاجرای تأسیس سازمان‌های تنظیم مقررات ملی

این موضوع از آن جهت حائز اهمیت است که مشخص می‌سازد نحوه اتکای کشورها به این سازمان‌ها و پشتوانه لازم‌الاجرائی که برای آن تدارک دیده‌اند چگونه و از چه جایگاهی برخوردار است. جدول ۵ آمار کنونی را نشان می‌دهد.

جدول ۵. سند لازم‌الاجرای تأسیس سازمان‌های تنظیم مقررات ملی

قانون مصوب	تصمیم حاکم ملی/ رئیس دولت/قوه مجریه	بدون پاسخ/ غیرقابل تشخیص
۸۹	۳۰	۲۹



همانطور که ملاحظه می‌شود، غلبه با قوانین مصوب از سوی قانون‌گذاران کشورهاست که نشان می‌دهد این سازمان‌ها در نظام حاکمیت ملی از جایگاه تعیین‌کننده غیرقابل انکاری برخوردارند و به همین منظور پشتوانه مطمئنی برای آنها در نظر گرفته شده است.

۲-۲-۴. صبغه ساختاری سازمان‌های تنظیم مقررات ملی

یکی از موضوعات مورد توجه اتحادیه مخابرات بین‌المللی، اعضای تشکیل‌دهنده سازمان‌های تنظیم مقررات فناوری اطلاعات و ارتباطات ملی و تعداد آنهاست. طبق جدول ۶ غلبه با سازمان‌هایی است که ساختار دانشگاهی دارند.

جدول ۶. صبغه ساختاری سازمان‌های تنظیم مقررات ملی

غیردانشگاهی	دانشگاهی
۴۹	۹۹

در اینجا نیز کشوری که جلب توجه می‌کند، ایالات متحده آمریکا است که سازمان تنظیم مقررات آن صبغه دانشگاهی ندارد، اما از میان کشورهایی که سازمان تنظیم مقررات ملی آنها صبغه دانشگاهی دارد، تعداد اعضای تشکیل‌دهنده آنها نیز جالب توجه است و همانطور که جدول ۷ نشان داده، تقریباً در یک طیف قرار می‌گیرند.

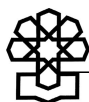
جدول ۷. تعداد اعضای سازمان‌های تنظیم مقررات ملی

بی‌پاسخ	۱۱ نفر به بالا	۶ تا ۱۰ نفر	۲ تا ۵ نفر
۳	۴	۳۶	۵۶

طبق آمار اتحادیه، کشور جامائیکا از منطقه آمریکا با ۲ دو عضو و کشور کوتاه دل‌ویره از آفریقا با ۱۲۵ عضو، به ترتیب کمترین و بیشترین آمار را به خود اختصاص داده‌اند.

۲-۲-۵. نحوه تأمین بودجه سازمان‌های تنظیم مقررات ملی

این موضوع از آن جهت حائز اهمیت است که تأثیر مستقیمی بر استقلال یا وابستگی این سازمان‌ها دارد. به همین منظور، ابتدا در جدول ۸ میزان وابستگی این سازمان‌ها به بودجه دولتی یا استقلال از آن آمده است.

**جدول ۸. استقلال/ وابستگی سازمان‌های تنظیم مقررات به بودجه دولتی**

تعهد کامل/ نسبی دولت	خودکفایی سازمان	بدون پاسخ/ محرمانه
۲۸	۱۰۰	۲۰

از میان ۲۸ سازمان وابسته، ۱۳ سازمان وابستگی نسبی دارند که از میان آنها آمار ذیل نیز قابل اعتناست.

جدول ۹. میزان وابستگی نسبی سازمان‌های تنظیم مقررات ملی به بودجه دولتی

نامشخص	بالای ۵۰ درصد	زیر ۵۰ درصد
۱	۵	۷

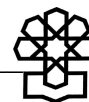
اما از میان منابعی که محل تأمین بودجه سازمان‌های تنظیم مقررات خودکفا را تشکیل می‌دهند، می‌توان این موارد را برشمرد: صدور مجوز، طیف، شماره‌دهی، تنظیم مقررات، جرائم، مشارکت اپراتورهای مخابراتی مبتنی بر گردش کار، درآمد اپراتوری (گردش کار)، پاداش/ مزایه مجوز تلفن همراه یا سایر مجوزها، درآمدهای مالی (مانند سرمایه‌گذاری، پس‌انداز، اجاره محل و سود بانکی)، تأیید نوع، پست، تحقیقات، آموزش و استانداردسازی، آبونمان صدا و سیما، امضای دیجیتال، نام دامنه، ماهواره و عوارض واردات تجهیزات ارتباطی و اطلاعاتی.

از یک‌صد کشوری که سازمان‌های تنظیم مقررات خودکفا دارند، ۹ کشور تنها از یک منبع و ۹۱ کشور به منابع متعدد درآمدی وابسته‌اند. در جدول ۱۰ این منابع منحصربه‌فرد و تعداد کشورهای بهره‌بردار از آن شناسایی شده‌اند.

جدول ۱۰. منابع منحصربه‌فرد درآمدی سازمان‌های تنظیم مقررات ملی

تنظیم مقررات	طیف	شماره‌دهی	صدور مجوز
۵	۲	۱	۱

همچنین، آن دسته از کشورهایی که به چندین منبع اتکا دارند، تعداد زیادی از آنها به یک منبع بیش از ۵۰ درصد وابسته‌اند که این خود اهمیت آن حوزه را برای سازمان تنظیم مقررات آن کشور آشکار ساخته است. جدول ۱۱ این منابع تعیین‌کننده را شناسایی کرده است.

**جدول ۱۱. منابع تأمین‌کننده بیش از ۵۰ درصد بودجه سازمان‌های تنظیم مقررات ملی**

حقالزحمه	طیف	صدور مجوز	تنظیم مقررات	مشارکت اپراتورهای مخابراتی مبتنی بر گردش‌کار	پاداش/مزایده تلفن همراه	سود بانکی	مساعدت ویژه
۱	۱۷	۷	۴	۹	۳	۱	۱

همانطور که جداول ۱۰ و ۱۱ گویا هستند، حوزه‌هایی مانند طیف در تأمین بودجه و درآمدزایی سازمان‌های تنظیم مقررات فناوری اطلاعات و ارتباطات ملی نقش مؤثر و تعیین‌کننده‌ای را ایفا می‌کنند. این مهم زمانی آشکارتر می‌شود که در آمار سایر کشورهایی که در این گروه‌ها نمی‌گنجد نیز این مقوله‌ها اگرچه تعیین‌کننده نیستند و رقم بالای ۵۰ درصد را به خود اختصاص نمی‌دهند، اما رقم قابل ملاحظه‌ای را به خود اختصاص داده‌اند.

۳. سازمان تنظیم مقررات فناوری اطلاعات و ارتباطات جمهوری اسلامی ایران

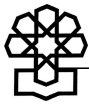
به لحاظ اهمیت این موضوع، تاکنون این مرکز از ابعاد مختلف آن را مورد بررسی‌های کارشناسی قرار داده است که از جمله مهم‌ترین آنها گزارش‌های کارشناسی «ساختار مدیریت فناوری اطلاعات در ایران» در تیرماه و «بررسی اساسنامه سازمان فناوری اطلاعات ایران» در دی‌ماه سال ۱۳۸۶ بوده است. بنابراین در اینجا کوشش می‌شود این مبحث به‌ویژه بر اساس رخدادهای سیاست‌گذاری و اجرایی اخیر دنبال شود. به همین منظور، همانند بخش نخست ابتدا نحوه انعکاس ویژگی‌های عمومی سازمان‌های تنظیم مقررات در قوانین ملی ارزیابی می‌شود.

۳-۱. انعکاس ویژگی‌های عمومی سازمان تنظیم مقررات فناوری اطلاعات و ارتباطات در**قوانین ملی**

همانطور که در بخش نخست اشاره شد، ویژگی‌های عمومی سازمان‌های تنظیم مقررات را باید در اهداف و کارکردهای آنها جست‌وجو کرد. سازمان تنظیم مقررات فناوری اطلاعات و ارتباطات نیز از این قاعده مستثنا نیست و باید دید تا چه حد به نقش و جایگاه آن در قوانین ملی بها داده شده است.

به‌طور کلی، در سه طیف مصوبه قانونی می‌توان ضوابط ناظر بر این سازمان را احراز کرد: قوانین پنج‌ساله توسعه کشور، قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (مصوب ۱۳۸۲) و قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۶).^۱

۱. گفتنی است هم‌اکنون برخی مواد این قانون در مجمع تشخیص مصلحت نظام در حال بررسی است و هنوز به تصویب نهایی نرسیده است.



۱-۳. قوانین پنج‌سالیانه توسعه کشور

در چهار قانونی که تاکنون برای توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور به تصویب رسیده‌اند، یک تحرک مثبت و روبه رشد نسبت به تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدیگری به چشم می‌خورد. با این حال، با بررسی آنها درمی‌یابیم که به‌طور شایسته به مقوله سازمانی و ساختاری سازمان‌های تنظیم مقررات پرداخته نشده و عمدتاً موضوعات ماهوی مورد توجه قرار گرفته است. شاید تنها ضوابط برجسته شکلی آنها را بتوان تعیین تکلیف راجع به شرکت‌های دولتی مبنی بر واگذاری یا عدم واگذاری به بخش غیردولتی دانست. اما اینکه پس از استقرار وضعیت جدید، کدام سازمان تنظیم مقررات اهداف و کارکردهای پیش‌بینی شده را دنبال کند، نامعلوم است.

از مجموع این قوانین، ضابطه‌ای که می‌تواند مورد اتکا و استناد قرار گیرد، ماده (۱) قانون برنامه سوم توسعه مصوب سال ۱۳۷۸ است که «شورای عالی اداری» را متولی این امر تعیین کرده است.^۱ این رویه عیناً در ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه تکرار شده است.

۲-۱-۳. قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (مصوب سال ۱۳۸۲)

نویسندگان این قانون تمام کوشش خود را به‌کاربرده‌اند تا اهداف نظام تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدیگری و سلسله‌مراتب سیاست‌گذاری و تنظیم مقررات را رعایت کنند و در این قانون مختصر بگنجانند. باید اذعان داشت با اینکه این قانون چند سال پیش از ابلاغیه اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری به تصویب رسیده، اما به کرات بر لزوم رعایت این اصل تأکید شده است. به‌طور کلی، ساختار سازمانی این وزارتخانه را طبق قانون جدید این‌گونه می‌توان ترسیم کرد:

۱. «فصل اول - اصلاح ساختار اداری و مدیریت:

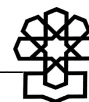
ماده (۱) به‌منظور تصحیح، به‌سازی و اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات، سازمان‌دهی و ساختار اداره امور کشور، کاهش تصدی‌های دولت، سیستم‌ها و روش‌ها، مدیریت منابع انسانی، مقررات (آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها) و افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی، شورای عالی اداری با ترکیب، صلاحیت‌ها، وظایف و اختیارات زیر تشکیل می‌گردد: ...

(ب) وظایف و اختیارات:

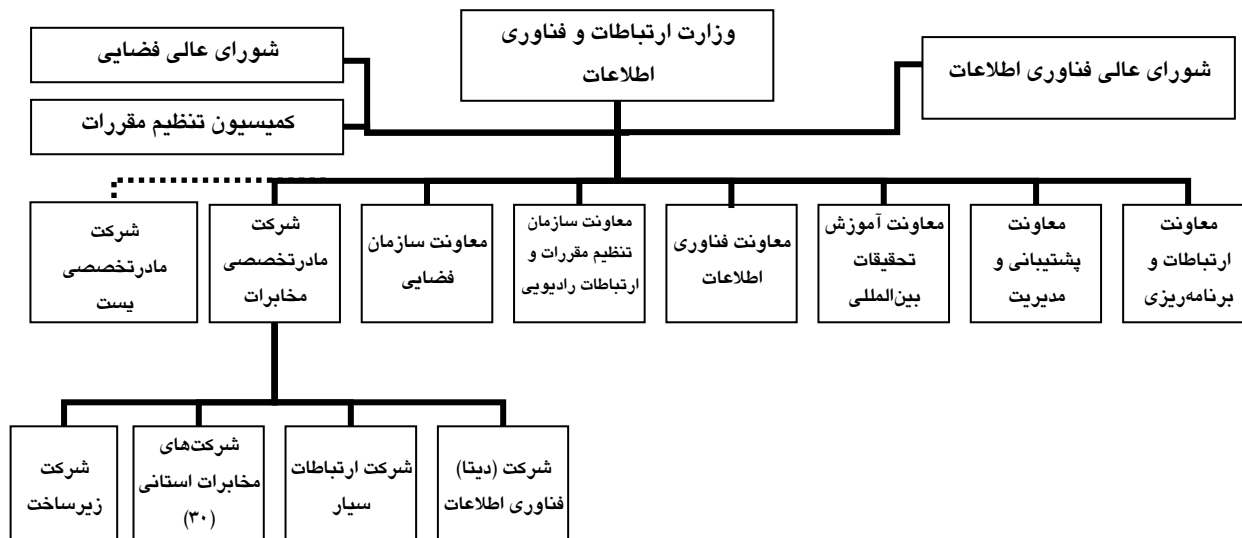
۱. اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور به استثنای وزارتخانه‌ها از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمان‌ها به خارج از مرکز.

۲. تجدیدنظر در ساختار داخلی وزارتخانه‌ها و وظایف و ساختار داخلی سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و شرکت‌های اقماری آنها به‌منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری.

۳. تفکیک وظایف اجرایی از حوزه‌های ستادی وزارتخانه‌ها و محدود نمودن فعالیت حوزه‌های ستادی به اعمال حاکمیت و امور راهبردی (سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت) و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی و شهرستانی ...».



نمودار ۱. چارت سازمانی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات



همانطور که ملاحظه می‌شود، سازمان تنظیم مقررات که حکم مرجع رگولاتوری این حوزه را دارد، هم‌ارز دیگر معاونت‌هایی است که باید بر آنها حکومت و نظارت داشته باشد. اگر وزارتخانه پیش از تصویب این قانون تکلیف خود را درباره امور حاکمیتی و تصدیگری روشن و سلسله‌مراتب لازم را رعایت می‌کرد، شاید چنین اشتباهی رخ نمی‌داد، ولی در چنین ساختاری نمی‌توان انتظار داشت به‌طور شایسته به وظایف حاکمیتی‌اش عمل کند.

۳-۱-۳. لایحه قانونی اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (مصوب سال ۱۳۸۶)

این لایحه که اکنون در مجمع تشخیص مصلحت نظام در انتظار تصویب نهایی است، یکی از محورهای اصلی آن، تأسیس «شورای عالی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» است. بند «۷» ماده (۴۲)، 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 سازمان 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.



بنابراین، از مجموع این قوانین می‌توان چنین استنباط کرد که مجموعه حاکمیت هنوز راجع به جانمایی و استقرار سازمان‌های حاکمیتی دست‌اندرکار امور سیاست‌گذاری و تنظیم مقررات به‌طور کلی و به‌طور خاص برای هر یک از حوزه‌هایی که با تعاریف ماهوی سازگاری دارند، به جمع‌بندی مشخصی دست نیافته است، زیرا پس از اجرایی‌شدن این قانون باید شاهد اصلاحات ساختاری بعدی از جمله در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات نیز باشیم.

۳-۲. ویژگی‌های اختصاصی سازمان تنظیم مقررات فناوری اطلاعات و ارتباطات ایران

در این قسمت ابتدا رهبری و راهبری یک سازمان تنظیم مقررات واحد بر زیرمجموعه‌های پنج‌گانه برشمرده ذیل فناوری اطلاعات و ارتباطات بررسی و در پایان به داده‌های اتحادیه مخابرات بین‌المللی راجع به وضعیت کشورمان اشاره می‌شود.

۳-۲-۱. ویژگی‌های اختصاصی در پرتو مختصات فناوری اطلاعات

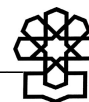
یکی از موضوعاتی که به طرز عجیبی تعیین تکلیف اساسی راجع به این حوزه را به‌ویژه از منظر مقررات ملی با پیچیدگی مواجه ساخته، نبود لسان هماهنگ و یکسان در خصوص شاخه‌های مختلف تحت شمول فناوری اطلاعات و ارتباطات است.

در ادامه به ترتیب جایگاه قانونی هر یک از ۵ زیرمجموعه‌ای که در بخش نخست به‌عنوان زیرمجموعه‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات معرفی شدند، از منظر سازمان تنظیم مقررات ملی بررسی می‌شوند:

الف) مخابرات

یکی از مصادیقی که طبق صدر اصل ۴۴ قانون اساسی در زمره اموری دانسته شده که باید توسط بخش دولتی اداره شود، «تلگراف و تلفن» است. اما پس از ابلاغیه مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۵، دولت مکلف شد کلیه امور مخابراتی را به استثنای شبکه‌های مادرمخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات به بخش غیردولتی واگذار کند. مشکل اساسی که نیازمند بررسی و تحلیل فنی - حقوقی است، تبیین مفهوم این شبکه‌هاست.

البته در این رابطه یک مستند قانونی وجود دارد که تاریخ وضع آن به سال‌ها قبل از ابلاغیه اصل ۴۴ برمی‌گردد. در ماده (۱۲۴) قانون برنامه سوم توسعه، مصوب سال ۱۳۷۸ با محور قرار دادن اصل ۴۴ قانون اساسی و به منظور تحقق حاکمیت دولت، ایجاد و حفظ شبکه‌های مادرمخابراتی 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 چهارم قانون اساسی در بخش ارتباطات» تأسیس 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 به‌منظور 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.



ب) پست

این شاخه به دلیل پیوند ناگسستنی با ارتباطات مخابراتی، به سرنوشت مشابهی دچار شده است. اما در ابلاغیه اصل ۴۴ قانون اساسی شاخص تفکیکی برای آن ذکر شده که ضروری است همانند شبکه‌های مادر مخابراتی تفسیر حقوقی - فنی صحیحی از آن به عمل آید. در شماره ۶ از بند «۲» قسمت «الف» این ابلاغیه مقرر شده کلیه امور پستی به بخش غیردولتی واگذار شود، مگر «مدیریت توزیع خدمات پایه پستی». در ماده (۱۲۴) قانون برنامه چهارم توسعه نیز به بخش غیردولتی اجازه داده شده بود در «شبکه‌های مستقل و موازی پستی» وارد عمل شود.

اما نکته جالب توجه این است که در قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات سخنی از این شاخه به میان نیامده که قاعدتاً باید از مجموعه این وزارتخانه کنار گذاشته شده باشد. به همین دلیل در ساختار سازمانی وزارتخانه، شرکت مادر تخصصی پست به صورت نقطه چین نشان داده شده است.

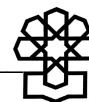
به نظر می‌رسد اگر قرار است تحول مثبتی در این حوزه رخ دهد و پست ملی ما به‌ویژه در عرصه مبادلات منطقه‌ای و بین‌المللی توانایی ابتکار عمل داشته باشد، باید زمینه مساعدتری برای حضور بخش غیردولتی فراهم آید. کما اینکه اکنون شاهد هستیم بازار پستی فرامرزی ایران در انحصار شرکت‌های پستی خارجی مانند DHL است و عملاً شرکت پست ما دخالتی ندارد.

موضوع مهم دیگر، ارائه خدمات پستی در بستر فناوری اطلاعات و ارتباطات است که نماد بارز آن «پست الکترونیکی» است. حتی چنانچه یک سازمان تنظیم مقررات واحد و فراگیر مسئولیت تمامی شاخه‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات را عهده‌دار شود، اما در مرحله بعد و به هنگام تقسیم وظایف تخصصی، مشکلات ناشی از تداخل کارکردها بروز خواهد یافت. یکی از نکات جالب توجه در لایحه بودجه سال گذشته پیش‌بینی ۲۲۴۳۳۷۷۳۰۰۰ ریال برای راه‌اندازی ۳۱۷۰۰۰ واحد پست الکترونیکی بود که مسئولیت آن نیز به شرکت پست جمهوری اسلامی ایران واگذار شده بود. به هر حال باید دید مسئولیت سیاست‌گذاری و تنظیم مقررات این حوزه با شرکت مادر تخصصی پست است یا شرکت ارتباطات زیرساخت یا سازمان دیگر.

ج) صدا و سیما

در ماه‌های پایانی سال گذشته شاهد بودیم که معاونت فناوری سازمان صدا و سیما از آزمون موفق دریافت برنامه‌های سیما بر روی گوشی‌های تلفن همراه خبر داد. بنابراین، می‌توان امیدوار بود که در آینده‌ای نه چندان دور همگرایی این دو حوزه را شاهد خواهیم بود.

اما مسئله اساسی جایگاه این سازمان در هرم حاکمیتی کشور است. این سازمان زیرمجموعه هیچ‌یک از قوای سه‌گانه نیست و رئیس آن مستقیماً از سوی مقام رهبری تعیین می‌شود (بند «۶-ج»



اصل ۱۱۰). اگر قرار است حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات توسط یک سازمان تنظیم مقررات مستقل و فراگیر اداره شود، باید برای این سازمان هم تعیین تکلیف اساسی کرد. در غیر این صورت، احتمال دودستگی یا حتی چنددستگی در تنظیم مقررات این حوزه دور از انتظار نخواهد بود. هرچند از لحاظ قانونی می‌توان این سازمان را مکلف به تبعیت از ضوابط فنی تنظیم مقررات سازمان مذکور نمود.

د) شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای (اینترنت)

با توجه به مصوباتی که کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات برای سیاست‌گذاری و نظارت بر شقوق مختلف این حوزه طبق قانون مصوب سال ۱۳۸۲ صادر کرده است، باید این سازمان را مسئول فعلی تنظیم مقررات این شاخه بدانیم. البته در خصوص تقسیم وظایف حاکمیتی و تصدیگری میان بخش دولتی و غیردولتی به موجب مصوبات این کمیسیون مباحث جدی حقوقی - فنی مطرح هست که مجال طرح آنها نیست. اما مسئولین امر این مسئله را انکار نمی‌کنند که نسبت به سایر شاخه‌های این حوزه، در اینجا بخش غیردولتی بهتر توانسته عمل کند و به ارائه خدمات بپردازد.

در هر حال، اگر سلسله‌مراتب حاکمیتی و تصدیگری رعایت نشود، همانند مخابرات این دغدغه وجود خواهد داشت که در حق بخش غیردولتی اجحاف و بخش دولتی از امتیازات ویژه‌ای بهره‌مند شود. همچنین باید دید آیا حضور پررنگ بخش غیردولتی در این عرصه موجب حضور مؤثر آن در عرصه سیاست‌گذاری و تنظیم مقررات نیز شده است یا اینکه فقط مخاطب مصوبات گوناگون قرار گرفته است.

موضوع مهم دیگر، تعدد مراجع سیاست‌گذاری است. نمونه بارز آن شورای عالی انقلاب فرهنگی است که در سال ۱۳۸۰ حتی در خصوص مسائل فنی این حوزه مصوبه ۴۸۸ را به مسئولین ابلاغ کرد. البته شاید شرایط آن زمان اینچنین اقدامی را ایجاب می‌کرد، ولی اکنون با وجود شورای عالی فناوری اطلاعات شایسته است این‌گونه تصمیمات به این شورا یا هر نهاد قانونی متولی فناوری اطلاعات و ارتباطات کشور واگذار شود.

ه) تولید و عرضه محتوای الکترونیکی

یکی از نکات مهمی که در قانون برنامه سوم توسعه مورد توجه قانون‌گذار واقع شد، تفکیک وظایف سه گروه تأمین‌کنندگان اطلاعات، تأمین‌کنندگان خدمات و تأمین‌کنندگان ارتباطات است (بند «ب» ماده ۱۰۳). این مسئله به‌ویژه از منظر تولید و عرضه محتوای الکترونیکی از آن جهت حائز اهمیت است که ماهیت فنی فضای سایبر نباید مزیت‌های فرهنگی، مذهبی، ملی، سیاسی و اجتماعی آن را تحت‌الشعاع قرار دهد. به‌عبارت دیگر، این فضا باید به‌عنوان ابزاری کارآمد و اثربخش به کمک



دست‌اندرکاران این حوزه‌ها بیاید و موجب ارتقای کمی و کیفی آنها شود. لذا باید یک سازمان سیاست‌گذار و تنظیم مقررات، واجد این ویژگی‌ها نیز باشد و بتواند رهبری و راهبری آنها را در این دنیای منحصربه‌فرد هم عهده‌دار شود. در غیر این صورت، آن‌گونه که شاهد هستیم، این ابزار بیشتر در خدمات مغرضان و هنجارشکنان خواهد بود.

مشکل اصلی این حوزه در تعدد مراجع عالی سیاست‌گذار و تنظیم مقررات ملی است. هنوز یک سازمان قاطع و فراگیر واحد ملی پا به عرصه نگذاشته تا همگی این سازمان‌ها را زیر چتر خود گرد آورد. طبیعی است که نتیجه این کثرت مرجعیت در حوزه خاص سایبر نیز تأثیرات خود را به جا می‌گذارد.

نکته مهم دیگر، مشارکت و دخالت دادن طیف گسترده تولیدکنندگان و عرضه‌کنندگان محتوای الکترونیکی در فرایند سیاست‌گذاری و تنظیم مقررات ملی است. به باور همگان، این مزیت در کشور ما به صورت خودجوش ایجاد شد که این حوزه در بستر بخش غیردولتی رشد یابد. هم‌اکنون «نظام صنفی رایانه‌ای» که طبق قانون همانند یک سازمان تنظیم مقررات فراگیر در سطح ملی فعالیت می‌کند و حتی شعبات استانی نیز دارد، نمی‌تواند نادیده انگاشته شود. همچنین، «انجمن ناشران الکترونیکی» می‌تواند به‌عنوان یک تشکل جامعه مدنی یا نماینده بازار در این فرایند حضور مؤثری داشته باشد. هرچند نباید به اینها اکتفا کرد و ضروری است گستره آن وسعت داده شود. کما اینکه شورای عالی اطلاع‌رسانی جدید که از سال ۱۳۸۴ بر روی تولید و سامان‌دهی محتوای الکترونیکی تمرکز کرده، این خطمشی را در دستور کار خود قرار داده است.

با وجود این، هر اقدامی که در این عرصه صورت می‌گیرد، باید با نگاه به افق تأسیس یک سازمان تنظیم مقررات واحد ملی باشد. در غیر این‌صورت کارگزاران دولتی بهتر از هرکس می‌دانند بیش از آنکه بخش غیردولتی از این نابسامانی لطمه ببیند، حاکمیت ملی لطمه خواهد دید.

۲-۲-۳. در پرتو شاخص‌ها و آمار بین‌المللی

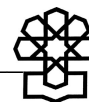
در این قسمت داده‌هایی که مقامات ذی‌صلاح کشورمان در پاسخ به سؤالات متحدالشکل اتحادیه مخابرات بین‌المللی در سال ۲۰۰۶ ارائه کرده‌اند، ارائه می‌شود:

رگولاتور: سازمان تنظیم مقررات ارتباطات.

سیاست‌گذار: وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات.

- وضعیت اپراتورهای خطوط ثابت اصلی

شرکت مخابرات ایران که یک شرکت کاملاً دولتی است و از اپراتور تلفن همراه، شرکت فناوری اطلاعات (اینترنت)، ارائه‌دهنده اتصالات اینترنتی) و ۳۰ شرکت مخابراتی تلفن ثابت تشکیل شده است.



جدول ۱۲. میزان رقابت

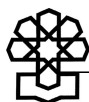
باند پهن بی سیم ثابت	خطوط اجاره‌ای	VSAT	مودم کابلی	DSL	داده	لوپ محلی بی سیم	خطوط راه دور بین‌المللی	خطوط راه دور داخلی	خدمات محلی
نیمه رقابتی	انحصاری	نیمه رقابتی	-	نیمه رقابتی	نیمه رقابتی	نیمه رقابتی	نیمه رقابتی	نیمه رقابتی	نیمه رقابتی
	شاهراه‌های بین‌المللی	خدمات اینترنتی	IMT 2000	GMPCS	ماهواره متحرک	ماهواره ثابت	تلویزیون کابلی	پیچینگ	موبایل
	انحصاری	نیمه رقابتی	نیمه رقابتی	نیمه رقابتی	نیمه رقابتی	نیمه رقابتی	-	نیمه رقابتی	نیمه رقابتی

- پیشینه رگولاتور

- تأسیس: سال ۲۰۰۳.
- سند قانونی که منجر به تأسیس رگولاتور شده است: قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (مصوب سال ۲۰۰۳).
- مرجعی (مراجع) که رگولاتور باید به آنها گزارش دهد: گزارش سالیانه به بخش وزارتی.
- آیا رگولاتور سامان‌دهی دیگر حوزه‌های عمومی را به عهده دارد (نظیر برق، گاز و ...)? خیر.
- آیا رگولاتور در تصمیماتش خودمختار است؟ خیر.
- چه مرجعی بودجه رگولاتور را تصویب می‌کند؟ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (سابق) که به رئیس جمهور گزارش می‌داد.
- میزان بودجه هریک از منابع چقدر است؟ دیگر منابع، بودجه از سوی دولت تأمین می‌شود. دیگر درآمدهای احتمالی به حساب دولت واریز می‌شود. وجوه حاصل از اعطای مجوز، واگذاری طیف، شماره‌دهی، واگذاری، حراج تلفن همراه، اعطای مجوز واگذاری، حراج دیگر مجوزها ۱۰۰ درصد.

- ساختار رگولاتور

این مرجع صبغه دانشگاهی دارد. رئیس آن معاون وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات است و از سوی وی انتخاب می‌شود. دوره فعالیت وی ۴ سال و تعداد کارکنان این مرجع ۳۷۰ نفر است. اعضای این کمیسیون عبارتند از: وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات (رئیس کمیسیون)، یک نماینده از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (عضو)، یک نماینده از وزارت امور اقتصادی و دارایی (عضو)، سه نفر کارشناس خبره که از سوی وزیر انتخاب می‌شوند و به تأیید هیئت دولت می‌رسند.



جدول ۱۳. فعالیت‌های رگولاتور

صدور مجوز	نرخ اتصال	بهای رگولاتوری	وضع استانداردهای فنی	تخصیص فرکانس رادیویی	اجرا و نظارت بر طیف
رگولاتور	رگولاتور	رگولاتور	رگولاتور	رگولاتور	رگولاتور
شماره‌دهی	تأیید نوع	نظارت بر کیفیت خدمات	خدمات عمومی	استانداردهای کیفیت	اعمال الزامات کیفیت خدمات
رگولاتور	رگولاتور	رگولاتور	رگولاتور	رگولاتور	رگولاتور

س: آیا رگولاتور مسئولیت رادیو و تلویزیون را هم به عهده دارد؟

ج: خیر. سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مسئول است.

س: آیا رگولاتور مسئولیت فناوری اطلاعات (IT) را به عهده دارد، مانند ارتقا و توسعه صنعت

IT، خدمات دولت الکترونیکی و ...؟

ج: مسئولیت مشترک دارد. کلیه امور مربوط به صدور مجوز و تنظیم مقررات این حوزه در

صلاحیت کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات است.

س: آیا رگولاتور مسئولیت محتوای رادیو و تلویزیون را عهده‌دار است؟

ج: خیر. سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مسئول است.

س: آیا رگولاتور مسئول محتوای اینترنتی است؟

ج: خیر. شورای عالی فناوری اطلاعات مسئول است.

س: آیا رگولاتور صلاحیت اجرای قانون را دارد؟

ج: بلی

نتیجه‌گیری

یکی از روش‌های بهبود فعالیت‌های حاکمیتی، تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدیگری است. در اینجا نیز نگاه تضعیف یا آسوده‌سازی حاکمیت یا سرگرم‌کردن مردم به امور پیش‌پاافتاده دنبال نمی‌شود، بلکه نقش و جایگاه هر یک از ارکان جامعه مورد بازشناسی و بازتعریف قرار می‌گیرد. یکی از این ارکان که نقش تعیین‌کننده‌ای در این نظام به عهده دارد، «سازمان تنظیم مقررات ملی» است. در این گزارش از آن به چهارراهی تعبیر شد که عبور و مرور چهار حوزه حاکمیت، بازار، خدمات دولتی و مردم به یکدیگر را تنظیم و کنترل می‌کند. بدیهی است در صورتی این سازمان می‌تواند به شکل فراگیر و قاطع به وظایف حاکمیتی عمل کند که بستر و ابزار لازم را در اختیار داشته باشد. این سازمان باید تمامی شقوق و مصادیق قابل احصای حوزه تحت شمول خود را



دربگیرد، هیچ سازمان تنظیم مقررات مشابهی هم‌ارز آن وجود نداشته باشد، با هیچ یک از بخش‌های دولتی ارائه‌دهنده خدمات تحت شمول حوزه‌اش هم‌ارز نباشد، ابزارهای انشای مصوبات قانونمند، سازوکارهای نظارتی و اعمال ضمانت اجراهای انضباطی کافی در اختیار داشته باشد و در نهایت بتواند در حوزه تصمیم‌گیری خود به‌طور عادلانه و منصفانه از تمامی ذی‌نفعان و ذی‌سهمان بهره بگیرد.

در این گزارش تلاش شد تمامی این موضوعات مهم و حیاتی بر روی شاخه‌های پنج‌گانه فناوری اطلاعات و ارتباطات، یعنی مخابرات، پست، صدا و سیما، شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای و تولید و عرضه محتوای الکترونیکی پیاده شود و مورد تحلیل و بررسی قرار گیرد. همچنین به رویکرد نظام بین‌المللی این حوزه از پنجره اتحادیه مخابرات بین‌المللی، وابسته به سازمان ملل متحد و شاخص‌ها و آمارهای آن در دو حوزه امور ماهوی و سازوکار و ساختار شکلی سازمان‌های تنظیم مقررات کشورهای جهان اشاره شد.

بررسی وضعیت کنونی سیاست‌گذاری تقنینی و اجرایی کشورمان نیز نشان می‌دهد که این حوزه هنوز با وضعیت مطلوب فاصله دارد. حتی در قانون اخیرالتصویب مربوط به اصل ۴۴ قانون اساسی نیز نمی‌توان فصل‌الخطاب محکمی یافت و باید منتظر ماند و دید در الحاقیه‌ها و اصلاحیه‌های قانونی بعدی و آیین‌نامه‌های مربوط چه خواهد آمد. تردیدی نیست که در حوزه خاص فناوری اطلاعات و ارتباطات راه درازی در پیش است، به‌ویژه آنکه مستلزم تجدیدنظرها و اصلاحات زیربنایی و اساسی است.



منابع و مأخذ

۱. آنسل، مارک. دفاع اجتماعی، مترجمان: محمد آشوری و علی حسین نجفی ابرندآبادی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۵.
۲. ایپکچی، محمدحسن. تنوع فرهنگی و زبانی در جامعه اطلاعاتی، کمیسیون ملی یونسکو و دبیرخانه شورای عالی اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۴.
۳. قنبری، برات و هاشمی فشارکی، حسین. خصوصی‌سازی و آزادسازی در بخش مخابرات (اصول و مفاهیم)، مرکز تحقیقات مخابرات ایران، نشر آفتاب گرافیک، چاپ اول، ۱۳۸۳.
۴. راهبری اینترنت (مشارکتی فراگیر)، مترجمان: کاشیان، علیرضا و دیگران، دبیرخانه شورای عالی اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۴.
۵. گزارش روند برگزاری اجلاس جهانی سران درباره جامعه اطلاعاتی و مشارکت ایران (ژنو - ۲۰۰۳)، دبیرخانه شورای عالی اطلاع‌رسانی، اسفندماه ۱۳۸۳.
۶. مجموعه برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد (دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد، برنامه جهانی مبارزه با فساد)، مترجمان: امیرحسین جلالی فراهانی و حمید بهره‌مند، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶، زیر چاپ.
۷. دلایل دیجیتالی و جرم رایانه‌ای، علم قانونی، رایانه‌ها و اینترنت، مترجمان: امیرحسین جلالی فراهانی و علی شایان، معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه، مرکز مطالعات توسعه قضایی، نشر سلسبیل، چاپ اول، پاییز ۱۳۸۶.
۸. بررسی آیین‌نامه تأمین، توزیع و عرضه خدمات اینترنت و اینترنت ملی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۸۲۶۹، اسفندماه ۱۳۸۵.
۹. میدری، احمد و خیرخواهان، جعفر. حکمرانی خوب، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، بهار ۱۳۸۳.
10. Menthe, Darrel C, Jurisdiction in Cyberspace: A Theory of International Spaces, Michigan Telecommunications and Technology Law Review, Vol. 4:69, 1998.
11. Thornburgh, Dick & s. Lin Herbert, Editors, *Youth, Pornography and the Internet*, National Academy Press, 2004.



شماره مسلسل: ۹۰۴۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تأملی بر سازمان تنظیم مقررات فناوری اطلاعات و ارتباطات
Report Title: Study of Telecommunication Regulatory Authority in Iran

نام دفتر: مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین
تهیه و تدوین: رضا باقری اصل، امیرحسین جلالی
ناظر علمی: —
متقاضی: معاونت پژوهشی
ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۴/۱۶