

ارزیابی پروژه صدور کارت هوشمند ملی و ارائه پیشنهادات سیاستی

معاونت پژوهش‌های سیاسی – حقوقی
دفتر مطالعات سیاسی

کد موضوعی: ۲۶۰
شماره مسلسل: ۱۷۲۶۹
آذرماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|----|--|
| ۱ | خلاصه راهبردی |
| ۳ | مقدمه |
| ۵ | کارت هوشمند ملی |
| ۷ | اعتبار کارت‌های ملی قدیمی |
| ۹ | کارکردهای کارت هوشمند ملی |
| ۱۱ | بودجه سالیانه و هزینه صدور کارت هوشمند ملی |
| ۱۵ | آخرین وضعیت صدور کارت هوشمند ملی |
| ۱۶ | پیشنهادهای سیاستی |
| ۲۱ | نتیجه‌گیری |



ارزیابی پروژه صدور کارت هوشمند ملی و ارائه پیشنهادات سیاستی

خلاصه راهبردی

پروژه کارت هوشمند ملی از سال ۱۳۹۱ با صدور دو میلیون کارت آغاز به کار کرد. اگرچه مطابق آیین‌نامه اجرایی بند «د» ماده (۴۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه می‌بایست در سال ۱۳۹۴ صدور کارت هوشمند ملی برای اتباع ایرانی پایان می‌پذیرفت، اما در حال حاضر با گذشت هشت سال این پروژه به سرانجام نرسیده است. براساس آمار منتشر شده تاکنون از مجموع ۶۲ و نیم میلیون نفر واجد شرایط دریافت کارت هوشمند، حدود ۵۸ میلیون نفر برای دریافت کارت هوشمند ملی ثبت‌نام کرده‌اند که برای ۴۸ میلیون نفر کارت صادر شده است. بنابراین حدود ۱۰ میلیون نفر از افرادی که ثبت‌نام کرده‌اند کارت هوشمند ملی خود را دریافت نکرده‌اند. حدود ۴ یا ۵ میلیون نفر نیز برای دریافت کارت تاکنون اقدامی نکرده‌اند. همچنین کارت هوشمند ملی که قرار بود کارکرد شناسایی، احراز هویت و امضای دیجیتال را انجام دهد در حال حاضر صرفاً برای شناسایی به کار گرفته می‌شود. احراز هویت نیز به صورت محدودی به شکل آفلاین و بیشتر از طریق آنلاین انجام می‌گیرد.

از دیگر سو در متن قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران به صراحت تکمیل پایگاه اطلاعات هویتی با حوادث اربعه شرط لازم برای تولید کارت هوشمند ملی قید شده بود اما برخی کارشناسان عنوان می‌کنند فرایند راستی‌آزمایی

اطلاعات سببی - نسبی از پروسه ثبت نام کارت هوشمند حذف و در نتیجه کشور فاقد پایگاه اطلاعات سببی و نسبی است. بنابراین به نظر می‌رسد امکان وقوع هویت‌های جعلی در کارت هوشمند ملی دور از ذهن نباشد. با این توضیحات باید بیان داشت که پروژه صدور کارت هوشمند ملی چندمنظوره به اهداف تعریف شده در قوانین و آیین‌نامه‌ها دست نیافته و صرفاً کارکردی تک‌منظوره دارد و برای شناسایی می‌توان از آن استفاده کرد. همچنین باید اذعان داشت که صدور کارت هوشمند ملی نه تنها مطابق آیین‌نامه اجرایی بند «د» ماده (۴۶) قانون برنامه پنج‌ساله توسعه پیش نرفته که حتی زمان انقضای مدت اعتبار کارت که در ابتدا عنوان شد فرارسیده است. مسئولان سازمان ثبت‌احوال کشور دلیل ایجاد چنین وضعیتی را به مسائل تحریم، جابه‌جایی ردیف‌های بودجه و هزینه درآمدها در محل‌های دیگر عنوان کرده‌اند.

مسئله مهم‌تری که در آینده، کشور با آن روبه‌رو خواهد شد نحوه به‌کارگیری کارت هوشمند و نیاز به تولید یا واردات تعداد کثیری کارت‌خوان است که خود با هزینه‌ای که امروز در حدود ۳ تا ۵ میلیون تومان است بار مضاعفی بر دوش کشور خواهد گذاشت. با توجه به شرایط کنونی ضرورت دارد اقدام‌هایی در این باره صورت گیرد که اهم آنها به شرح زیر است:

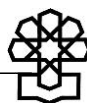
۱. پاسخگویی مسئولان سازمان ثبت‌احوال درباره فرایند طی شده صدور کارت هوشمند ملی از ابتدا و کارکردهای آن در عرصه واقعی،

۲. تمدید اعتبار کارت‌های ملی قدیمی،

۳. اتمام صدور باقی‌مانده صدور کارت‌های هوشمند ملی با استفاده از منابع و

توانمندی شرکت‌های مختلف داخلی در مدت زمان مشخص،

۴. در هر صورت با استفاده از زیرساخت پایگاه‌های اطلاعات هویتی ایجاد شده در



کشور، ضروری است مطالعه در مورد پروژه شناسایی الکترونیکی شروع و زمان‌بندی فازهای اجرایی تدوین و برای تصویب طی لایحه‌ای قانونی به مجلس ارائه شود.

مقدمه

قانون الزام اختصاص شماره ملی و کدپستی برای همه اتباع ایرانی در سال ۱۳۷۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. مطابق ماده (۲) قانون همه اشخاص حقیقی و حقوقی، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسه‌های دولتی و وابسته به دولت، دانشگاه‌ها، بانک‌ها، شهرداری‌ها، نهادهای انقلاب اسلامی و نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران، شرکت‌ها و مؤسسه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است موظفند از شماره ملی و کدپستی ۱۰ رقمی که سازمان ثبت‌احوال کشور در قالب کارت شناسایی و با همکاری شرکت پست جمهوری اسلامی ایران برای شناسایی افراد و اشخاص و محل کار یا سکونت آنها حسب مورد اختصاص داده تبعیت کرده و به کار گیرند.

همچنین در ماده (۳) قانون عنوان شده کارت ملی به‌عنوان سند شناسایی اتباع ایرانی و مشمول همه احکام حقوقی و کیفری مربوط است و باید همیشه همراه صاحب آن باشد.

صدور کارت هوشمند ملی در ایران نیز مبتنی بر پیش‌بینی اسناد بالادستی بوده است. درباره اسناد بالادستی برای صدور کارت هوشمند ملی می‌توان به سند راهبردی نظام جامع فناوری اطلاعات کشور و ماده (۴۶) قانون پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور اشاره کرد.

در سند راهبردی نظام جامع فناوری اطلاعات جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۷/۲/۸ توسط هیئت‌وزیران، یکی از زیرساخت‌های اطلاعاتی مهم کشور، کارت هوشمند عنوان شده است. براساس بند «د» ماده (۴۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹ «وزارت کشور (سازمان ثبت‌احوال) مکلف است با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط همراه با تکمیل و اصلاح پایگاه اطلاعات هویتی به صورتی که شامل کلیه وقایع حیاتی نظیر تولد، ازدواج، طلاق، فوت و تغییرات مشخصات هویتی و صدور گواهی (امضا الکترونیکی) و سایر کاربردها باشد تا پایان برنامه نسبت به تأمین و صدور کارت هوشمند ملی چندمنظوره برای آحاد مردم اقدام نماید. کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی مشمول مکلفند در ارائه خدمات خود به مردم از این کارت استفاده نمایند».

در آیین‌نامه اجرایی بند «د» ماده (۴۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه (بنا به پیشنهاد وزارتخانه‌های کشور، ارتباطات و فناوری اطلاعات و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و تصویب هیئت‌وزیران در تاریخ ۱۳۹۱/۸/۲۱)، سازمان ثبت‌احوال کشور موظف شده براساس برنامه زمان‌بندی برای تأمین و صدور کارت هوشمند ملی چندمنظوره و جایگزینی آن به‌جای کارت موضوع مواد (۲) و (۳) قانون الزام اختصاص شماره ملی و کدپستی برای همه اتباع ایرانی - مصوب ۱۳۷۶ - اقدام کند:

(الف) سال ۱۳۹۱: صدور دو میلیون کارت.

(ب) سال ۱۳۹۲: صدور شانزده میلیون کارت.

(ج) سال ۱۳۹۳: صدور بیست‌وپنج میلیون کارت.

(د) سال ۱۳۹۴: صدور کارت برای باقی‌مانده اتباع ایرانی.

براساس قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران می‌بایست تا پایان



سال اجرای برنامه یعنی سال ۱۳۹۴ پروژه صدور کارت هوشمند ملی پایان می‌یافت که این اتفاق تاکنون (سال ۱۳۹۹) رخ نداده است. گزارش پیش‌رو تلاش دارد ضمن اشاره به اهداف پروژه صدور کارت هوشمند ملی و کارکردهای آن، آخرین وضعیت صدور کارت را بیان و در پایان نیز پیشنهادهای سیاستی برای حل مشکل ارائه کند.

کارت هوشمند ملی

کارت هوشمند ملی؛ سند حاوی اطلاعات هویتی ثبت و ذخیره شده یک تبعه ایرانی با سطوح دسترسی متناسب با نیاز و وظیفه کار بوده و علاوه بر امکان احراز هویت و امضای الکترونیکی، به‌عنوان کلید دسترسی به اطلاعات هویتی وی در پایگاه و سایر اطلاعات شخصی قابل دسترسی ذی‌ربط در دستگاه‌های مرتبط با پایگاه، کاربرد داشته و همچنین امکان رأی‌گیری الکترونیکی و ثبت، ذخیره، دسترسی و اصلاح برخی اطلاعات شخصی وی را برای برخی از دستگاه‌ها حسب وظیفه قانونی آنها، فراهم می‌سازد.^۱

کارت هوشمند ملی؛ از جنس پلی‌کربنات شبیه کارت‌های تلفن رایج با ابعاد حدود ۵/۵ در ۸/۵ سانتیمتر است که روی آن، تراشه‌های حافظه و ریزپردازنده برای ذخیره‌سازی داده‌ها و پردازش آنها قرار داده شده است. این نوع کارت، حافظه‌ای دارد که شامل اطلاعات مربوط به دارنده کارت می‌شود و از ضریب امنیت بالایی در مقابل جعل و کپی برخوردار است. در کارت هوشمند ملی، مشخصات فردی و عکس فرد در روی بدنه کارت به‌صورت لیزری شخصی می‌شود و همچنین اطلاعات بیومتریک و شخصی فرد همانند اثرانگشت،

۱. ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی بند «د» ماده (۴۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.

امضای دیجیتال و کاربردها و سایر اطلاعات روی حافظه کارت هوشمند ملی قرار می‌گیرد. در واقع کارت هوشمند ملی؛ کارتی است دارای حافظه که امکان شناسایی، تصدیق هویت و امضای دیجیتال را در فضای مجازی فراهم می‌آورد.

مطابق ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی بند «د» ماده (۴۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۱/۸/۲۱، اطلاعات مندرج در کارت عبارتند از:

اطلاعات چاپی روی کارت: شامل عکس، نام و نام خانوادگی، تاریخ تولد، شماره ملی، نام پدر و تاریخ پایان اعتبار کارت. بارکد شماره ملی و شماره سریال کارت، در پشت کارت درج می‌شود.

اطلاعات تراشه (مدار مجتمع الکترونیکی نصب‌شده در کارت): اطلاعات تراشه با سطوح مختلف دسترسی براساس ضوابط موضوع آیین‌نامه، شامل موارد زیر است:

الف) سطح یکم: شامل اطلاعات مربوط به تولد و تبارشناسی صعودی و آخرین مشخصات هویتی ثبت‌شده در پایگاه به‌جز امضای الکترونیکی و امضای داده‌ها که دسترسی به آن، تنها با وارد کردن شماره دسترسی پایه امکان‌پذیر است.

ب) سطح دوم: شامل اطلاعات مربوط به ازدواج و خاتمه ازدواج، تبارشناسی نزولی و تغییرات هویتی که دسترسی به آن، با وارد کردن شماره دسترسی پایه و رمز هویت، امکان‌پذیر است.

پ) سطح سوم: اطلاعات شخصی غیرهویت‌ی که براساس قوانین و مقررات باید در کارت درج شود و دسترسی به آن با وارد کردن شماره دسترسی پایه و رمز هویت و تطبیق اثر انگشت، امکان‌پذیر است.

ت) سطح چهارم: گواهی‌های شهروندی، امضای الکترونیکی و شماره سریال کارت.



سازمان ثبت‌احوال کشور موظف است امکان خواندن اطلاعات سطوح یکم تا سوم را برای دارنده کارت، به‌طور مطلق و برای دستگاه‌ها، پس از ارائه کارت توسط دارنده و متناسب با مأموریت قانونی آنها فراهم کند. ثبت، تغییر، اصلاح و به‌روزرسانی اطلاعات تراشه در چارچوب قوانین و مقررات، درخصوص سطوح اول، دوم و چهارم، فقط از طریق سازمان ثبت‌احوال کشور و در مورد سطح سوم، ازسوی دستگاه‌های ذی‌ربط براساس ضوابط تعیین شده توسط سازمان ثبت‌احوال کشور، قابل انجام است.

بنابراین مطابق قانون به کمک کارت هوشمند ملی این امکان فراهم می‌شود که کاربردهای مختلف در کنار هم و روی یک کارت قرار گیرند. این کاربردها را می‌توان در زمان صدور یا بعد از صدور روی کارت قرار داد. متصدی هر کارت فقط امکان دسترسی به اطلاعات مربوط به خودش را دارد. مثل اینکه اطلاعات در صندوقچه‌های مختلفی روی کارت ذخیره شده باشد که هر کدام کلید خودش را داشته باشد. برای مثال پلیس فقط به مشاهده اطلاعات گواهینامه رانندگی صاحب کارت قادر است و امکان مشاهده اطلاعات حساب مالی فرد که روی کارت موجود است را ندارد.

اعتبار کارت‌های ملی قدیمی

اعتبار کارت‌های ملی قدیمی در آخر سال ۱۳۹۷ پایان یافته اعلام شد. این اتفاق بعد از چند بار تمدید اعتبار کارت‌های قدیمی صورت گرفت.

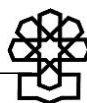
مطابق ماده (۹) آیین‌نامه کاربردی شدن کارت شناسایی ملی مصوب ۱۳۸۷، اعتبار

اولین کارت‌های شناسایی ملی صادره در سال ۱۳۸۰ تا پایان سال ۱۳۸۹ و سال ۱۳۸۱

تا پایان سال ۱۳۹۰ تمدید شد. در سال ۱۳۸۹ نیز، مجدداً اعتبار کارت‌های شناسایی ملی صادره طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳ تا پایان سال ۱۳۹۲ تمدید شد. براساس تصویب‌نامه شماره ۱۵۵۳۲۰/ت/۴۹۵۲۳ هـ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۱ کارت‌های شناسایی ملی تا زمان صدور کارت هوشمند ملی موضوع بند «د» ماده (۴۶) قانون برنامه پنجم توسعه و جایگزینی آن براساس ترتیبات مقرر در آیین‌نامه اجرایی بند یادشده موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۴۱۶۰۴/ت/۴۷۸۱۰ هـ مورخ ۱۳۹۱/۸/۲۱ و حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۴ اعتبار دارند. هیئت‌وزیران در جلسه ۱۳۹۴/۱۲/۱۲ مجدداً با پیشنهاد وزارت کشور راجع به تمدید اعتبار کارت‌های شناسایی ملی صادره طی سال‌های ۱۳۸۰ لغایت ۱۳۸۷ تا پایان سال ۱۳۹۶، موافقت کرد که مراتب طی تصویب‌نامه شماره ۱۶۵۵۲۸/ت/۵۲۹۳۸ هـ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۶، ابلاغ شد.

در سال ۱۳۹۶ وزارت کشور دوباره اعلام کرد از آنجایی که صدور کارت هوشمند ملی برای آحاد جامعه و جایگزینی آن با کارت شناسایی ملی نیازمند مدت زمان بیشتری است، از هیئت دولت درخواست کرد اعتبار کارت شناسایی ملی تا پایان سال ۱۳۹۷ تمدید شود. بر این اساس هیئت‌وزیران در جلسه ۱۳۹۶/۱۲/۲۷ مهلت مقرر در ماده (۹) (زمان صدور کارت هوشمند ملی چندمنظوره) اصلاحی آیین‌نامه کاربردی شدن کارت شناسایی ملی موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۵۵۳۲۰/ت/۴۹۵۲۳ هـ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۱ و اصلاحات بعدی آن را تا پایان سال ۱۳۹۷ تمدید کرد.^۱ اما اعتبار کارت‌های شناسایی ملی از ابتدای سال ۱۳۹۸ توسط سازمان ثبت‌احوال پایان یافته تلقی شد و بانک مرکزی نیز طی بخشنامه‌ای

۱. پایگاه رسمی دفتر هیئت دولت (۱۳۹۷). تمدید اعتبار کارت‌های شناسایی ملی تا پایان سال ۱۳۹۷. دسترسی در: <http://cabinetoffice.ir/fa/print/3423>



در تاریخ ۱۳۹۸/۳/۲۷ صرفاً ارائه خدمات بانکی به افرادی که کارت ملی جدید دریافت نکرده، ولی دارای رسید ثبت نام کارت هوشمند ملی می باشند (پس از استعلام کد رهگیری مندرج در پشت رسید یادشده همراه با ارائه اصل شناسنامه) امکان پذیر دانست.

کارکردهای کارت هوشمند ملی

براساس اهداف اولیه طرح کارت هوشمند ملی، این کارت می باید سه کارکرد اصلی شناسایی^۱، تصدیق هویت^۲ و امضای دیجیتال^۳ را ارائه دهد. همه خدمات و کارکردهای دیگری که در حوزه شناسه سازمانی و کارت هوشمند ملی به واسطه کارت امکان پذیر می شود بر مبنای این سه وظیفه اصلی است.

نخستین کارکرد اصلی کارت شناسایی ملی هوشمند (مانند تمام کارت های شناسایی دیگر) شناسایی است. به این منظور ابتدا در زمان ثبت نام، اطلاعات صاحب کارت روی کارت قرار داده می شود. این اطلاعات، موارد کلی مثل نام، نام خانوادگی، تاریخ و محل تولد و مواردی از این قبیل را شامل می شود. به این ترتیب هر کجا که به اطلاعات هویتی صاحب کارت نیاز باشد، وی می تواند کارت خود را ارائه دهد تا شناسایی شود.

کاربرد اصلی دیگر کارت هوشمند ملی، تصدیق هویت است. در کارت های غیرهوشمند به کمک عکس صاحب کارت که روی کارت چسبانده شده و یک مهر مخصوص روی آن خورده، عمل تصدیق هویت انجام می شود. در کارت هوشمند ملی هم

1. Identification
2. Authentication
3. Digital signature

روال مشابهی وجود دارد؛ اما تصدیق هویت در اینجا تنها به عکس محدود نمی‌شود. علاوه بر عکس، اطلاعات بیومتریکی (اثر انگشت) صاحب کارت نیز می‌تواند در حافظه کارت قرار گیرد. از همه مهم‌تر اینکه اطلاعات بیومتریکی به صورت الکترونیکی قابل بررسی است. به عبارت بهتر در یک مرکز بهره‌برداری که به حسگر اثر انگشت مجهز است، صاحب کارت بعد از قرار دادن کارت در کارت‌خوان، انگشت خود را روی حسگر اثر انگشت قرار می‌دهد؛ سپس سیستم بررسی می‌کند که آیا اثر انگشت صاحب کارت با اثر انگشتی که در کارت به صورت الکترونیکی ذخیره شده یکسان است یا خیر. در صورت یکسان بودن امکان ادامه عملیات وجود خواهد داشت، به این ترتیب امکان جعل هویت به حداقل می‌رسد.

یکی دیگر از کارکردهای مهم دیگر که می‌بایست روی کارت هوشمند ملی قرار می‌گرفت، کاربرد امضای دیجیتال است. در واقع، امضای دیجیتال در فضای سایبر این امکان را به صاحب کارت می‌دهد که نامه‌ها و اسناد ارسالی خود به دیگران را امضا کند. البته این امضا با امضای فعلی متفاوت است و سازوکار خاص خودش را دارد و هیچ ارتباط مستقیم یا غیرمستقیمی به لحاظ ساختاری و الگوریتمیک با امضای دستی ندارد.

رویکردی که برخی از کشورها به کارت هوشمند داشته‌اند ایجاد درآمدزایی برای دولت به علت ارائه خدمات شناسایی و تصدیق هویت دیجیتال فراگیر بوده که به طور کلی به دو صورت رخ داده است: شکل اول دریافت هزینه در هنگام تحویل کارت به شهروندان با مبلغی بیش از مبلغ تمام شده است. شکل دوم دریافت هزینه به‌زای خدمات و تراکنش‌هایی است که با استفاده از کارت صورت می‌گیرد.

در حال حاضر، صرفاً کارکرد شناسایی کارت هوشمند ملی برقرار شده و دو کارکرد دیگر یعنی تصدیق هویت و امضای دیجیتال فعال نشده و عملاً از آن استفاده نمی‌شود.



بنابراین باید گفت مطابق آیین‌نامه اجرایی بند «د» ماده (۴۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه که عنوان شده بود از سال ۱۳۹۱ فرایند صدور کارت هوشمند ملی با صدور دو میلیون کارت آغاز می‌شود این پروژه تا به امروز در دست‌یابی به اهداف اولیه تعریف شده ناکام بوده است.

با توجه به شرایط کنونی، بهره‌گیری از کارکردهای دیگر کارت هوشمند ملی نیازمند کارت‌خواهان مخصوصی است که بالطبع هزینه فراوانی باید صورت گیرد. از این بابت شاید بتوان گفت تدبیر مناسبی از ابتدا اندیشیده نشده چراکه پروژه هزینه‌های جانبی فراوانی را به کشور تحمیل کرده است.

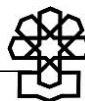
بودجه سالیانه و هزینه صدور کارت هوشمند ملی

مطابق آیین‌نامه اجرایی بند «د» ماده (۴۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰)، سازمان ثبت‌احوال کشور موظف است به‌ازای صدور هر قطعه کارت، مبلغ پنجاه‌هزار (۵۰,۰۰۰) ریال و برای هر بار صدور مجدد، مبلغ سیصد هزار (۳۰۰,۰۰۰) ریال از متقاضیان دریافت و به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کند. البته در عرصه اجرا این مقدار نبوده و به‌مرور نیز هزینه صدور کارت هوشمند ملی افزایش یافته است؛ به‌گونه‌ای که امروز به چند برابر مبلغ پیش‌بینی شده اولیه رسیده است. براساس جدول ۱، درآمد حاصل از ثبت‌نام و صدور کارت هوشمند ملی در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۸، ۲۰ درصد و نسبت به سال ۱۳۹۷، حدود ۴۳ درصد کاهش داشته است.

جدول ۱. درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی مالی - سازمان
 ثبت احوال کشور - جدول ۵ قانون بودجه (مبالغ به میلیون ریال)

| قانون بودجه | شماره | عنوان | عمومی | | | اختصاصی | جمع کل | | |
|----------------|--------|--|-----------|--------|-----------|---------|-----------|--------|-----------|
| | | | ملی | استانی | جمع | | ملی | استانی | جمع کل |
| سال ۱۳۹۹ | ۱۴۰۱۴۹ | درآمد حاصل از ثبت نام و صدور کارت هوشمند ملی | ۲,۴۰۰,۰۰۰ | ۰ | ۲,۴۰۰,۰۰۰ | ۰ | ۲,۴۰۰,۰۰۰ | ۰ | ۲,۴۰۰,۰۰۰ |
| سال ۱۳۹۸ | ۱۴۰۱۱۹ | درآمد حاصل از ثبت نام و صدور کارت هوشمند ملی | ۳,۰۰۰,۰۰۰ | ۰ | ۳,۰۰۰,۰۰۰ | ۰ | ۳,۰۰۰,۰۰۰ | ۰ | ۳,۰۰۰,۰۰۰ |
| سال ۱۳۹۷ | ۱۴۰۱۱۹ | درآمد حاصل از ثبت نام و صدور کارت هوشمند ملی | ۴,۲۰۰,۰۰۰ | ۰ | ۴,۲۰۰,۰۰۰ | ۰ | ۴,۲۰۰,۰۰۰ | ۰ | ۴,۲۰۰,۰۰۰ |

هزینه ثبت نام و صدور کارت هوشمند ملی برای اولین بار، ناشی از فقدان برای نوبت اول،
 تعویض و ... به قرار زیر است:



جدول ۲. تعرفه‌های درآمدهای موضوع جدول ۵ قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۳۹۸، ۱۳۹۷ درآمد حاصل از ثبت‌نام و صدور کارت هوشمند ملی

| نرخ تعرفه (ریال) | | | عنوان | |
|------------------|-----------|-----------|--|---|
| ۱۳۹۷ | ۱۳۹۸ | ۱۳۹۹ | | |
| ۲۰۰,۰۰۰ | ۲۵۰,۰۰۰ | ۲۵۰,۰۰۰ | ثبت‌نام کارت هوشمند ملی (اولین بار) | ۱. درآمد حاصل از ثبت‌نام و صدور کارت هوشمند ملی |
| ۴۰۰,۰۰۰ | ۵۰۰,۰۰۰ | ۵۰۰,۰۰۰ | صدور کارت هوشمند ملی مجدد ناشی از فقدان (نوبت اول) | |
| ۷۰۰,۰۰۰ | ۷۰۰,۰۰۰ | ۷۰۰,۰۰۰ | صدور کارت هوشمند ملی مجدد ناشی از فقدان (نوبت دوم) | |
| ۱,۰۰۰,۰۰۰ | ۱,۰۰۰,۰۰۰ | ۱,۰۰۰,۰۰۰ | صدور کارت هوشمند ملی مجدد ناشی از فقدان (نوبت سوم و پس‌از آن) | |
| ۳۰۰,۰۰۰ | ۳۰۰,۰۰۰ | ۴۰۰,۰۰۰ | تعویض کارت هوشمند ملی (ناشی از تغییر مشخصات سجلی یا خرابی و...) | |
| ۲۰۰,۰۰۰ | ۲۰۰,۰۰۰ | ۳۰۰,۰۰۰ | فعال‌سازی امضای الکترونیک | |
| ۱۰۰,۰۰۰ | ۱۰۰,۰۰۰ | ۱۰۰,۰۰۰ | تأیید گزارش مفقودی شناسنامه، کارت شناسنامه ملی و کارت هوشمند ملی | ۲. درآمد حاصل از ارائه خدمات الکترونیکی |

مطابق اذعان مسئولان سازمان ثبت احوال کشور، دولت در دو مقطع پایانی سال به سازمان ثبت احوال بودجه‌ای که لازم داشت را تخصیص نداد. اولین بار اواخر سال ۱۳۹۴ بود که ۵۷ میلیارد تومان به سازمان تخصیص اعتبار داده شده بود اما در تعطیلات عید نوروز عنوان شد که مبلغ واریزی به خزانه تحویل سازمان نشده است. همین عامل موجب شد که آثار منفی آن در عدم تحویل کارت‌ها بعداً پدیدار شد و در سال ۱۳۹۵ حدود ۵ ماه کار تعطیل و خط تولید کلاً متوقف شود. دومین بار نیز پایان سال ۱۳۹۶ رخ داد که درآمد جمع‌آوری شده تحویل داده نشد و تخصیص منابع با مشکل روبه‌رو شد.^۱

البته به‌رغم بیان مقامات سازمان ثبت احوال، یکی از مشکلاتی که همیشه نهادها و دستگاه‌ها با آن مواجه بوده‌اند مشکل عدم تخصیص اعتبار مصوب در بودجه‌های سالانه است و از این بابت سازمان ثبت احوال کشور نیز مطابق گفته‌های مسئولان آن از این امر مستثنا نبوده اما اینکه تعلل و کندی در اتمام پروژه صدور کارت هوشمند ملی به این امر تقلیل داده شود چندان منطقی و مبتنی بر واقعیت نیست.

۱. در تاریخ ۱۳۹۸/۵/۷ در مرکز پژوهش‌های مجلس جلسه‌ای با حضور مدیران سازمان ثبت احوال کشور و کارشناسان مرکز برگزار شد. در این جلسه در قالب پنج محور زیر نحوه اجرای صدور کارت هوشمند ملی مورد بحث و بررسی قرار گرفت:

- تحلیل هزینه- فایده طرح کارت هوشمند ملی با توجه به تشکیل پایگاه اطلاعات جمعیتی کشور و امکان ایجاد ارتباط برخط دستگاه‌های اجرایی با پایگاه ثبت احوال و استعلام‌گیری برخط
- دلایل عدم صدور کارت برای شش میلیون نفر از افراد ثبت‌نام‌کننده در سال ۱۳۹۷
- دلیل اقدام به فراخوان عمومی و الزام مردم به ثبت‌نام در سال ۱۳۹۸ با توجه به عدم تحقق تعهدات سال ۱۳۹۷ و تصمیم بر بی‌اعتبار کردن کارت‌های موجود در دست مردم
- بررسی هزینه طراحی و اجرای طرح و نحوه اجرای قراردادهای مرتبط
- با توجه به اخذ ۳۰ هزار تومان از هر متقاضی و عدم صدور کارت، این مبلغ هزینه شده است یا خیر؟



آخرین وضعیت صدور کارت هوشمند ملی

مطابق اظهارنظر مسئولان سازمان ثبت‌احوال در ۱ شهریور ۱۳۹۹، از آغاز صدور کارت هوشمند ملی بیش از ۵۸ میلیون و ۸۹ هزار و ۷۸۴ نفر مراحل تکمیل نام‌نویسی را از مجموع ۶۲ و نیم میلیون نفری که واجد شرایط بودند، نهایی کرده‌اند. سازمان ثبت‌احوال کشور تاکنون برای ۴۷ میلیون و ۸۳۰ هزار و ۷۴۶ نفر کارت هوشمند صادر کرده است و هر ساله یک تا یک‌ونیم میلیون نفر هم به این تعداد اضافه می‌شود.^۱

براساس اظهارنظر مسئولان سازمان ثبت‌احوال کشور برای صدور کارت هوشمند ملی محدودیت‌هایی هم در داخل و هم از خارج به‌وجود آمده است. از این‌رو صدور کارت حدوداً یک سالی به‌دلیل نبود واردات متوقف شده و کارکنان به‌دلیل اینکه بحران ایجاد نشود نگه‌داشته شدند و صرفاً حضور دارند. مطابق گفته‌های مسئولان سازمان، محدودیت و فشارهای تحریم است که موجب شده هر شرکتی که خواهان همکاری با ایران است بعد از مدتی از ادامه همکاری کناره‌گیری کند.

در سال ۱۳۹۵ توافقنامه چندجانبه‌ای بین سازمان ثبت‌احوال، هیئت نظارت بر چاپخانه دولتی، سازمان ثبت‌احوال و اداره کل اوراق بهادار وزارت اقتصاد صورت گرفت که حدود سه سال و نیم از این تفاهم‌نامه می‌گذرد اما تاکنون حدود یک‌میلیون کارت صادر شده است. سال گذشته هم با چاپخانه دولتی تفاهم شد تا پایان سال ۱۳۹۷ حدود ۱۳ میلیون کارت تولید و صادر شود اما حدود ۱۰۰ هزار کارت تا پایان سال صادر شد؛ اما

۱. خبرگزاری صداوسیما (۱۳۹۹). توانایی صدور ۲ و نیم میلیون کارت هوشمند در ماه. دسترسی در:

صورت جلسه شد که از فروردین تا اسفند ۱۳۹۸ همان ۱۳ میلیون کارت تحویل داده شود. به نظر می‌رسد فرایند تولید داخل (با ذکر این نکته که مواد اولیه ورق و چیپ کاملاً وارداتی است) به دلیل کاهش کیفیت با مشکل روبه‌رو بوده و در عمل به عدم صدور به موقع کارت‌ها منجر شده است. در حال حاضر نیز موضوع با چالش اعتبار ارزی برای خرید مواد اولیه مواجه است.

پیشنهاد‌های سیاستی

در بحث کارت هوشمند ملی نظرات بسیار متفاوتی ابراز می‌شود که بعضاً تا ۱۸۰ درجه باهم اختلاف دارند. عده‌ای معتقدند پروژه کارت هوشمند ملی بسیار مفید بوده و در مقابل عده دیگری این پروژه را برای کشور مضر معرفی می‌کنند؛ چراکه با وجود هزینه‌های فراوان هنوز به سرانجام نرسیده، فناوری استفاده شده دیگر کارایی ندارد و با وجود پایگاه‌های اطلاعاتی به صدور کارت ملی هوشمند نیاز نبوده است.

با توجه به توضیحاتی که مدیران سازمان ثبت‌احوال ارائه داده‌اند در فرایند صدور کارت هوشمند ملی به دو دلیل کاهش منابع درآمدی دولت و تحریم‌های خارجی، خلل ایجاد شده و بعید به نظر می‌رسد در آینده‌ای نزدیک، سازمان بتواند برای همه افراد ۱۵ سال به بالا کارت هوشمند صادر کند. به‌خصوص اینکه هر سال حدود یک و نیم میلیون نفر به جمعیت این رده سنی افزوده می‌شود.

در حال حاضر با پایان اعتبار کارت‌های ملی قدیمی، بسیاری از مردم از عدم خدمات‌دهی (مثلاً توسط شعب بانکی) به دلیل نداشتن کارت هوشمند ملی سخن



گفته‌اند. در واقع کارت‌های ملی قدیمی بی‌اعتبار شده و سازمان ثبت‌احوال اقدام به فراخوان عمومی در سال ۱۳۹۸ برای ثبت‌نام نهایی افراد کرده اما خدمات‌دهی به افرادی که کارت جدید دریافت نکرده‌اند و کارت قدیمی نیز در اختیار ندارند با وجود در اختیار داشتن برگه رسید با مشکل مواجه شده است. با این توضیحات باید گفت محروم کردن شهروندان از ارائه خدمات در قبال نداشتن کارت هوشمند ملی معقول و منطقی به نظر نمی‌رسد. ازسوی دیگر افزایش هزینه صدور کارت ملی و مشکلاتی که شهروندان برای اخذ کارت هوشمند ملی متحمل می‌شوند موجب ایجاد نارضایتی‌هایی برای آحاد مردم شده است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود در شرایط فعلی، اقدام‌های ذیل صورت گیرد:

الف) ضرورت پاسخگویی مقامات وزارت کشور و سازمان ثبت‌احوال

فرایند صدور کارت هوشمند ملی از سال ۱۳۹۱ و با صدور دو میلیون کارت آغاز شد. در حال حاضر باگذشت هشت سال از شروع این پروژه به سرانجام نرسیده و مشخص هم نیست تا چه زمانی قرار است ادامه یابد. به ادعان مسئولان سازمان ثبت‌احوال کشور مبالغ و بودجه ردیف‌های اختصاص داده شده به کارت هوشمند ملی در جاهای دیگر هزینه شده است. همچنین استخدام‌هایی برای انجام این پروژه در سال‌های گذشته صورت گرفته که در این شرایط برای اینکه مشکلی پیش نیاید نیروها حفظ شده‌اند. از این رو پیشنهاد می‌شود مجلس یازدهم فرایند پروژه کارت هوشمند ملی و پایگاه اطلاعاتی را بررسی کند و از ابزارهای نظارتی خود برای پاسخگو کردن مسئولان ثبت‌احوال و وزارت کشور بهره گیرد.

ب) لزوم استمرار اعتبار کارت ملی قدیمی

بند «۲۳» سیاست‌های کلی نظام اداری مصوب ۱۳۸۹ بر «حفظ حقوق مردم و جبران

خسارت‌های وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی در اثر قصور یا تقصیر در تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات در نظام اداری» تأکید داشته است. ماده (۱۱) قانون مسئولیت مدنی نیز به این موضوع اشاره دارد.^۱ این قانون در مواردی کارمند یا دولت را دارای مسئولیت دانسته است. از جمله شرایط مسئولیت دولت عبارتند از اینکه: اولاً خسارت مستند به عمل کارکنان دولت نباشد؛ ثانیاً مربوط به نقص وسایل ادارات یا مؤسسه‌های دولتی باشد. نکته دیگر درباره این ماده این است که اگر دولت در مقام اعمال حاکمیت خسارتی وارد کند، مسئول جبران آن نخواهد بود. توضیح اینکه به‌طور کلی اعمالی را که هر دولتی صورت می‌دهد، می‌توان به دو نوع تقسیم کرد. اگر دولت اقدام‌هایی برای منفعت عمومی و در راستای انجام وظایف خود به‌عنوان قوه حاکم انجام دهد، به این اقدام‌ها، اعمال حاکمیت می‌گویند. اما در نقطه مقابل گاهی دولت به اقدام‌هایی دست می‌زند که هدف از آنها کسب سود و تجارت است. به این اقدام‌ها، اعمال تصدی می‌گویند؛ بنابراین اگر دولت در راستای منافع عمومی دست به عملی بزند، حتی اگر آن عمل به خسارت منجر شود مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود.

همچنین براساس بند «۸» آیین‌نامه اجرایی بند «د» ماده (۴۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، سازمان ثبت‌احوال ملزم شده در صورت تغییر اطلاعات مندرج روی کارت، پایان یافتن مدت اعتبار یا خرابی آن هم‌زمان با ضبط و

۱. «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند، ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و یا مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت برعهده اداره یا مؤسسه مربوطه است، ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به‌عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود.»



معدوم کردن کارت قبلی برای صدور کارت جدید، ظرف یک هفته اقدام کند. در حال حاضر با عنایت به اینکه تأخیر در صدور کارت متوجه سازمان ثبت‌احوال است، از این رو تقصیری متوجه اشخاص نیست. بنابراین اگرچه سازمان ثبت‌احوال مسئول جبران خسارت نیست اما اینکه اقدام به عدم تمدید کارت‌های ملی قدیمی هم کند منطقی نیست. بنابراین با عنایت به اینکه اعتبار مصوبه هیئت‌وزیران برای کارت‌های ملی قدیمی تا پایان سال ۱۳۹۷ بوده، ضرورت دارد اعتبار کارت‌های ملی دوباره تمدید شود.

ج) تعیین زمانی برای پایان پروژه صدور کارت هوشمند ملی

با توجه به شرایط تحریم و محدودیت‌هایی که در حوزه تجارت خارجی برای جمهوری اسلامی ایران به وجود آمده ضرورت دارد تمرکز سازمان بر این امر قرار گیرد که با استفاده از توانمندی داخلی پرونده صدور کارت هوشمند ملی در یک چارچوب زمانی مشخص و براساس بهره‌گیری از امکانات و توانمندی‌های داخلی به پایان برسد. اگر این احتمال وجود دارد که پروژه صدور کارت هوشمند ملی در مدت زمانی قابل قبول به سرانجام نمی‌رسد، زمان مشخصی برای اعلام رسمی پایان پروژه صدور کارت هوشمند ملی تعیین شود. همچنین باید به مردم اطلاع داده شود که فرایند صدور و تحویل کارت با تأخیر همراه است.

د) تأکید بر شناسایی الکترونیکی

مطابق اهداف اولیه تعیین شده برای کارت هوشمند ملی، قرار بود این کارت به مثابه کلید ورود به دولت الکترونیک مورد استفاده قرار گیرد. در حال حاضر با استناد به مصوبه (۵۹) شورای عالی فضای مجازی که به نظام هویت معتبر در فضای مجازی کشور

اختصاص دارد^۱ تأکید شده که برای هر نوع تعامل فنی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اداری میان اشخاص و گروه‌ها به هویت معتبر نیاز بوده و شکل‌گیری نظام قابل اطمینان برای هویت در فضای مجازی کشور ضروری اعلام شده است. بنابراین با وجود اینکه در بند ۹-۳ ماده (۳) تأکید شده «مرکز ملی فضای مجازی با همکاری قوای مجریه و قضائیه، ظرف مدت ۶ ماه از تاریخ ابلاغ این مصوبه، پیش‌نویس مقررات و لوایح قانونی لازم برای استقرار نظام هویت معتبر در فضای مجازی کشور را تهیه کند» اما با وجود گذشت حدوداً یک سال هنوز این اتفاق رخ نداده است. بنابراین باید عنوان داشت مطابق مصوبه فوق برای ارائه خدمات الکترونیکی، شناسه الکترونیکی لازم است که بدون کارت هوشمند ملی نیز امکان‌پذیر است و در چند پروژه نظیر ثبت املاک و اسکان وزارت راه و شهرسازی و احراز هویت الکترونیکی بدون کارت ملی به‌کارگیری شده است.

هـ) لزوم تمديد اعتبار کارت هوشمند ملی

کارت هوشمند ملی هفت سال اعتبار دارد و بعد از آن گواهی‌های تعبیه شده در کارت ابطال خواهد شد. با توجه به اینکه فرایند صدور کارت مطابق قانون از سال ۱۳۹۱ آغاز

۱. در مقدمه مصوبه «نظام هویت معتبر در فضای مجازی کشور» آمده است: برای هر نوع تعامل فنی، اقتصادی (پولی و مالی)، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اداری میان اشخاص، گروه‌ها، اشیا، خدمات، محتواها و مکان‌ها به هویت معتبر نیاز بوده و شکل‌گیری نظام قابل اطمینان برای هویت در فضای مجازی کشور ضروری است. در این نظام برای حصول اطمینان، بسته به نوع تعامل، دو دسته اطلاعات هویت ذاتی و اکتسابی موجودیت‌ها لازم بوده و برای تأمین و تأیید آنها، نقش‌آفرینی دو نهاد معتبر نیاز است؛ «تأمین‌کنندگان شناسه (مشابه ثبت‌احوال) که مسئولیت تأمین اطلاعات پایه هویتی موجودیت‌ها را در قالب شناسه‌های دائم یا موقت و واقعی یا مستعار برعهده دارند» و «تأمین‌کنندگان صفت‌ها که مسئولیت اعتباربخشی به اطلاعات غیرپایه هویتی از قبیل مدرک تحصیلی و میزان اعتبار مالی را برعهده دارند و صفات ادعایی را تأیید یا رد می‌کنند». هدف از ایجاد این نظام، استقرار زیست‌بوم تأمین‌کننده زیرساخت تعاملات آزادانه، سالم، پویا، مسئولانه و سودمند با رعایت حقوق فردی و جمعی در روابط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فناورانه بین انواع موجودیت‌ها در فضای مجازی است که زمینه الزام را برای توسعه کسب‌وکارهای دیجیتال، سامانه‌های فنی، رسانه‌های تعاملی و خدمات اداری ایجاد می‌کند و در آن، تأمین‌کنندگان شناسه‌ها و صفت‌ها با ارائه مجموع دو نوع اطلاع هویتی پایه و صفت‌ها، شناخت قابل اطمینان را برای طرفین تعامل فراهم می‌سازند.



شده بنابراین در سال جاری اعتبار برخی کارت‌های هوشمند ملی به پایان خواهد رسید. این اتفاق در حالی رخ می‌دهد که هنوز فرایند صدور کارت برای همه جمعیت بالای ۱۵ سال به بالا پایان نیافته است. دولت و سازمان ثبت‌احوال کشور نیز در قبال این موضوع مهم تاکنون اعلام موضع نکرده است. بنابراین منطقی آن است سازمان ثبت‌احوال کشور مکلف شود سازوکاری برای به‌روزرسانی گواهی‌های تعبیه شده در کارت و تمدید اعتبار آن پیش‌بینی کند.

(و) چالش تهیه کارت خوان

در حال حاضر استفاده از قابلیت‌های کارت هوشمند ملی نیازمند دستگاه‌های کارت‌خوان است که خود علاوه بر اینکه هزینه‌های مضاعفی را به بودجه کشور تحمیل می‌کند نیاز به واردات را نیز به همراه دارد.

نتیجه‌گیری

مطابق ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی بند «د» ماده (۴۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، کارت هوشمند ملی سند حاوی اطلاعات هویتی ثبت و ذخیره‌شده یک تبعه ایرانی با سطوح دسترسی متناسب است که علاوه بر امکان احراز هویت و امضای الکترونیکی، به‌عنوان کلید دسترسی به اطلاعات هویتی وی کاربرد دارد. در حال حاضر به‌رغم تصریح قانون، صرفاً کارکرد شناسایی کارت هوشمند ملی برقرار شده و دو کارکرد دیگر یعنی تصدیق هویت و امضای دیجیتال فعال نشده و عملاً از آن استفاده نمی‌شود. همچنین اگرچه در ابتدا عنوان شده بود فرایند صدور کارت هوشمند ملی از سال ۱۳۹۱

آغاز و در سال ۱۳۹۴ پایان می‌پذیرد اما بعد از گذشت پنج سال از این تاریخ عملاً چنین اتفاقی رخ نداده است. بنابراین باید بیان داشت پروژه صدور کارت هوشمند ملی هم به لحاظ زمانی و هم کارکردی در دست‌یابی به اهداف اولیه تعریف شده ناکام بوده است. این گزارش برای حل مشکل ضمن اهمیت پاسخگویی مقامات وزارت کشور و سازمان ثبت‌احوال، بر لزوم استمرار اعتبار کارت ملی قدیمی، تعیین زمانی برای پایان پروژه صدور کارت هوشمند ملی و شناسه الکترونیکی تأکید دارد.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۲۶۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی پروژه صدور کارت هوشمند ملی و ارائه پیشنهادات سیاستی

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: حسن کریمی فرد

اظهار نظر کننده: عباس پور خصالیان

ناظران علمی: جلیل محبی، محمدرضا شمس، حسن پور اسماعیل

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. کارت هوشمند ملی

۲. وزارت کشور

۳. سازمان ثبت احوال کشور



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۹/۵