



آزادی اطلاعات

دوره آموزشی شفافیت



|  |
| --- |
| شناسه سند |
| موضوع | آموزشی |
| طبقه‌بندی | دوره آموزشی |
| وضعیت انتشار | منتشر شده |
| نسخه |  |
| تاریخ تصویب | ‏20 / 04 / 1396 |
| نویسنده / مشارکت کننده | شفافیت برای ایران |

قانون آزادی اطلاعات بحث بسیار مهمی در فضای شفافیت، مبارزه با فساد، کارآمدی و ارتقاء پاسخگویی است که در اینجا به ارائه مطالبی در مورد این قانون، نقاط قوت و ارزیابی نقاط ضعف آن و همچنین پیشنهادهای اصلاحی برای ارتقاء مسیر پرداخته می‌شود.

# تصویب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

قانون آزادی اطلاعات در سال 1388 مصوب شد و مسئول اجرای این قانون، معاونت امور مطبوعاتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است. توصیفاتی که معاون مطبوعاتی وزارت ارشاد در مورد این قانون به کار برده‌اند به این شرح است: قانون، بساط پنهان‌کاری را جمع می‌کند، قانون، دسترسی آزاد به اطلاعات انقلابی در رابطه شهروندان و حکومت است، دسترسی آزاد به اطلاعات به توسعه سرمایه اجتماعی منجر می‌شود، یک قانونی انقلابی است که رابطه حاکمیت و مردم را دگرگون می‌کند.

# فهرست مطالب

1. قانون FOI
2. بررسی قانون در ایران
3. رویکرد جدید در حل مسئله
4. نقد و ارزیابی قانون
5. پیشنهادهایی از جنس چه باید کرد.

# فصل اول - قانون FOI

بخش اول به بررسی قانون FOI (Freedom Of Information) یا به تعبیر آن در ایران، انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات می‌پردازد. این قانون در سال‌های مختلفی تصویب شده است که قدمت مصوبه آن در بعضی از کشورهای دنیا بیش از صدسال و در ایران به سال 1388 بر می‌گردد.

## محورهای اصلی قانون FOI

سه محور اصلی این قانون شامل:

1. مبانی قانونی دسترسی عمومی به اطلاعات و اسناد (پیشتر محرمانه) حکومتی
2. محورهای اطلاعاتی محکوم به شفافیت (و طبعاً موارد مستثنی)
3. فرآیندهای لازم برای این دسترسی

## محورهای عمومی قوانین FOI

با نگاهی دقیق‌تر به این قانون به چند محور کلی اشاره می‌شود:

1. چارچوب قانونی ملزم به ارائه اطلاعات به مردم
2. پوشش اطلاعات به صورت دقیق
3. سازوکارهای دسترسی به اطلاعات از طریق فرآیندها
4. استثنائات التزام به افشا
5. ضمانت‌های اجرائی
6. مهلت‌های زمانی ارائه اطلاعات
7. مجازات‌های لازم در صورت عدم انجام و
8. افشای پیش‌دستانه اطلاعات که به صورت فعالانه باید منتشر شوند.

## تعداد کشورهای دارای این قانون

گزارشی که بانک جهانی در سال 2013 منتشر کرده است میزان دسترسی و آزادی اطلاعات کشورهایی با درآمد کم با کشورهایی با درآمد نسبتاً بالا را در نمودار نشان می‌دهد.



# فصل دوم - بررسی قانون در ایران

مهم‌ترین ابعاد قانون FOI در چند بخش مورد بررسی قرار می‌گیرد:

## بخش اول - تعاریف و کلیات

ماده 1: اطلاعات شخصی و عمومی را تعریف می‌کند.

* اطلاعات شخصی: اطلاعات فردی نظیر نام و نام خانوادگی، نشانی‌های محل سکونت و محل کار، وضعیت زندگی خانوادگی، عادت‌های فردی، وضعیت جسمی، شماره حساب بانکی و رمز عبور است.
* اطلاعات عمومی: اطلاعات غیرشخصی نظیر ضوابط، آیین‌نامه‌ها، آمار و ارقام ملی و رسمی، اسناد و مکاتبات اداری که از مصادیق مستثنیات فصل چهارم این قانون نباشد.

ماده 2: هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آن که قانون منع کرده باشد. استفاده از اطلاعات عمومی یا انتشار آن‌ها تابع قوانین و مقررات مربوط خواهد بود.

ماده 5: مؤسسات عمومی مکلفند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترسی مردم قرار دهند.

## بخش دوم - آیین دسترسی به اطلاعات

ماده 6: درخواست دسترسی به اطلاعات شخصی تنها از اشخاص حقیقی که اطلاعات به آن‌ها مربوط می‌گردد یا نماینده قانونی آنان پذیرفته می‌شود.

ماده 7: مؤسسه عمومی نمی‌تواند از متقاضی دسترسی به اطلاعات هیچ‌گونه دلیل یا توجیهی جهت تقاضایش مطالبه کند.

ماده 8: مؤسسه عمومی یا خصوصی باید به درخواست دسترسی به اطلاعات در سریع‌ترین زمان ممکن پاسخ دهد و در هر صورت مدت زمان پاسخ نمی‌تواند حداکثر بیش از ده روز از زمان دریافت درخواست باشد.

ماده 9: پاسخی که توسط مؤسسات خصوصی به درخواست‌های دسترسی به اطلاعات داده می‌شود باید به صورت کتبی یا الکترونیکی باشد.

نکته مهم این است که علاوه بر مؤسسات عمومی، مؤسسات خصوصی نیز ملزم به انتشار اطلاعات هستند و باید به درخواست-های دسترسی آزاد اطلاعات پاسخ بدهند.

## بخش سوم - ترویج شفافیت

ماده 10: هریک از مؤسسات عمومی باید جز در مواردی که اطلاعات دارای طبقه‌بندی می‌باشد، در راستای نفع عمومی و حقوق شهروندی دست‌کم به‌طور سالانه اطلاعات عمومی شامل عملکرد و ترازنامه (بیلان) خود را با استفاده از امکانات رایانه-ای و حتی‌الامکان در یک کتاب راهنما که از مله می‌تواند شامل موارد زیر باشد منتشر سازد و در صورت درخواست شهروند با اخذ هزینه تحویل دهد:

1. اهداف، وظایف، سیاست‌ها و خطی‌مشی‌ها و ساختار
2. روش‌ها و مراحل اتمام خدماتی که مستقیماً به اعضاء جامعه ارائه می‌دهد.
3. سازوکارهای شکایت شهروندان از تصمیمات یا اقدامات آن مؤسسه.
4. انواع و اشکال اطلاعاتی که در آن مؤسسه نگهداری می‌شود و آیین دسترسی به آن‌ها.
5. اختیارات و وظایف مؤموران ارشد خود.
6. تمام سازوکارها یا آیین‌هایی که به وسیله آن‌ها اشخاص حقیقی و حقوقی و سازمان‌های غیردولتی می‌تواند در اجراء اختیارات آن واحد مشارکت داشته یا به نحو دیگری مؤثر واقع شوند.

ماده 11: مصوبه یا تصمیمی که موجد حق یا تکلیف عمومی است قابل طبقه‌بندی به عنوان اسرار دولتی نمی‌باشد و انتشار آن-ها الزامی خواهد بود.

ماده 12: مؤسسات عمومی موظفند از طریق واحد اطلاع‌رسانی سالانه گزارشی درباره فعالیت‌های آن مؤسسه در اجراء این قانون به کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ارائه دهند.

## بخش چهارم - استثنائات دسترسی به اطلاعات

ماده 13: درصورتی که درخواست متقاضی به اسناد و اطلاعات طبقه‌بندی شده (اسرار دولتی) مربوط باشد مؤسسات عمومی باید از در اختیار قرار دادن آن‌ها امتناع کنند. دسترسی به اطلاعات طبقه‌بندی شده تابع قوانین و مقررات خاص خود خواهد بود.

ماده 14: چنانچه اطلاعات درخواست شده مربوط به حریم خصوصی اشخاص باشد و یا در زمره اطلاعاتی باشد که با نقض احکام مربوط به حریم خصوصی تحصیل شده است، درخواست دسترسی باید رد شود.

ماده 16: در صورتی که برای مؤسسات مشمول این قانون با مستندات قانونی محرز باشد که در اختیار قرار دادن اطلاعات درخواست شده، جان یا سلامت افراد را به مخاطره می‌اندازد یا متضمن ورود خسارت مالی یا تجاری برای آن‌ها باشد، باید از در اختیار قرار دادن اطلاعات امتناع کنند.

ماده 17: مؤسسات مشمول این قانون مکلفند در مواردی که ارائه اطلاعات درخواست شده به امور زیر لطمه وارد می‌نماید از دادن آن‌ها خودداری کنند:

1. امنیت و آسایش عمومی.
2. پیشگیری از جرائم یا کشف آن‌ها، بازداشت یا تعقیب مجرمان.
3. ممیزی مالیات یا عوارض قانونی یا اصول آن‌ها.
4. اعمال نظارت بر مهاجرت به کشور.

## بخش پنجم - کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

ماده 18: به منظور حمایت از آزادی اطلاعات و دسترسی همگانی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند، تدوین برنامه‌های اجرائی لازم در عرصه اطلاع‌رسانی، نظارت کلی بر حسن اجراء، رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات موضوع این قانون از طریق ایجاد وحدت رویه، فرهنگ‌سازی، ارشاد و ارائه نظرات مشورتی، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به دستور رئیس‌جمهور با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

* تبصره 1: دبیرخانه کمیسیون یاد شده در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تشکیل می‌گردد. نحوه تشکیل جلسات و اداره آن و وظایف دبیرخانه به پیشنهاد کمیسیون مذکور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

ماده 20: کمیسیون باید هر ساله گزارشی درباره رعایت این قانون در مؤسسات مشمول این قانون و فعالیت‌های خود را به مجلس شورای اسلامی و رئیس‌جمهور تقدیم کند.

## بخش ششم - مسئولیت‌های مدنی و کیفری

ماده 22: ارتکاب عمدی اعمال زیر جرم می‌باشد و مرتکب به پرداخت جزاء نقدی از 300 هزار ریال تا 100 میلیون ریال با توجه به میزان تأثیر، دفعات ارتکاب جرم و وضعیت وی محکوم خواهد شد:

1. ممانعت از دسترسی به اطلاعات برخلاف مقررات این قانون.
2. هر فعل یا ترک فعلی که مانع انجام وظیفه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات یا وظیفه اطلاع‌رسانی مؤسسات عمومی برخلاف مقررات این قانون شود.
3. امحاء جزئی یا کلی اطلاعات بدون داشتن اختیار قانونی.
4. عدم رعایت مقررات این قانون در خصوص مهلت‌های مقرر.

## سه آیین‌نامه اجرایی

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در مورخه 31/5/1388 مصوب شد.

1. اولین آیین‌نامه اجرایی این قانون در تاریخ 21/8/1393 مشخص و مهم‌ترین محورهای آن که به صورت دقیق‌تر بیان شده شامل:
	1. تعریف دقیق برخی اصطلاحات مهم (نظیر اطلاعات شخصی، حریم خصوصی، اسرار طبقه‌بندی شده) (ماده 1)
	2. ضوابط اجرای فرآیندهای درخواست و ارائه اطلاعات (مواد 2 الی 5)
	3. محورهای اطلاعات پیش‌دستانه (ماده 7)
	4. درج فهرست اطلاعاتی که ملزم به انتشار آن هستند (ماده 9)
	5. مسئولیت درج یا عدم درج به عهده بالاترین مقام مسئول (ماده 11)
2. در تاریخ 4/5/1394 دومین آیین‌نامه اجرایی که تبصره (1) ماده (18) است مشخص شد و مهم‌ترین محورهای آن پیرامون:
	1. «کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات»،
	2. «ترکیب اعضاء»، «فواصل برگزاری جلسات»، «شرایط رسمیت جلسات»، «گزارش عملکرد»، - «وظایف رئیس کمیسیون»، «محل استقرار دبیرخانه»، «وظایف دبیرخانه» و ...
3. سومین آیین‌نامه اجرایی این قانون در تاریخ 22/6/1394 که مربوط به ماده 8 آن است مصوب می‌شود و مهم‌ترین محورهای آن پیرامون:
	1. نحوه درخواست اطلاعات فردی متقاضی اطلاعات (ماده 2)
	2. نحوه ارائه درخواست (مواد مختلف)
	3. لزوم سرعت پاسخ به درخواست (ماده 11)
	4. سامانه مرکزی برای اجرای این قانون عرض سه سال (22/9/97) (ماده 14)

## خلاصه محورهای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

1. تعاریف و کلیات شامل: تعاریف اصطلاحات، تعیین مفروض بودن حق دسترسی به اطلاعات، تکلیف مؤسسات عمومی به ارائه اطلاعات موضوع این قانون.
2. استثنائات شامل: اسرار دولتی، حریم خصوصی، مخل سلامتی و اطلاعات تجاری، سایر موارد.
3. حقوق و وظایف شامل: دسترسی به اطلاعات مبتنی بر درخواست فرد، عدم امکان تقاضای دلیل از متقاضی، ضرورت تسریع در بررسی و ارائه پاسخ، انتشار فعالانه برخی از اطلاعات سازمانی به صورت سالیانه.
4. ضمانت اجرا شامل: مسئول «کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» ذیل وزارت ارشاد، گزارش سالیانه کلیه مؤسسات عمومی به کمیسیون، گزارش کمیسیون به صورت سالیانه به مجلس و رئیس جمهور، مجازات‌ها و جرم-انگاری‌ها.

## بخشی از «آیین‌نامه اجرایی تبصره (1) ماده (18) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات»

ماده 1: کمیسیون در تاریخ 1/3/1393 تأسیس و جلسات خود را شروع کرد. اعضای کمیسیون شامل وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی (رئیس کمسیون)، وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات یا معاون ذی‌ربط، وزیر اطلاعات یا معاون ذی‌ربط، وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح یا معاون ذی‌ربط، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا معاون ذی‌ربط، رئیس دیوان عدالت اداری، رئیس کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی، دبیر شورای عالی فناوری اطلاعات کشور می‌باشد.

ماده 2: جلسات کمیسیون هر دو ماه یک‌بار تشکیل می‌شود و در صورت لزوم با نظر رئیس کمیسیون یا سه عضو از اعضاء، جلسه فوق‌العاده تشکیل خواهد شد. دستور جلسه حداقل یم هفته قبل از برگزاری جلسات برای اعضا ارسال می‌شود.

ماده 3: جلسات کمیسیون با حضور حداقل پنج عضو از اعضاء رسمیت می‌یابد و مصوبات آن با رأی اکثریت حاضران و حداقل چهار رأی معتبر است.

صفحه‌ای که در معاونت امور مطبوعاتی اطلاع‌رسانی مربوط به این قانون است شامل عناوین زیر می‌باشد:

* متن قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
* آیین‌نامه اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
* آیین‌نامه اجرایی ماده 8 قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
* آیین‌نامه اجرایی تبصره 1 ماده 18 قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
* فهرست نمایندگان دستگاه‌ها در کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
* خودارزیابی آمادگی الکترونیک وبگاه‌های نهادهای عمومی در تأمین انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.

در صفحه دسترسی آزاد به اطلاعات وزارت راه که مرتبط با بحث مورد نظر است، فرد می‌تواند درخواست خود را مبنی بر عنوان موضوع و معاونت سازمان مربوطه ثبت کند.

# فصل سوم - رویکرد جدید در حل مسئله

در این قسمت، قبل از ارزیابی نقاط ضعف یا قوت این قانون، باید دید که آیا رویکرد جدیدتری در دنیا وجود دارد که بتوان قانون را بهتر و دقیق‌تر ارزیابی کرد؟

## راهبردی جدید در پاسخ به نیازی قدیمی

رویکردی نوین که در سال‌های گذشته ارائه شده، داده حکومتی باز (Open Government Data - OGD) یا به صورت متداول Open Data است که در تعریف آن می‌توان گفت اطلاعاتی که به صورت عمومی موجود بوده و می‌تواند مجاناً و در قالب الکترونیکی مورد دسترسی، استفاده و بازتوزیع مردم و عموم قرار گیرد.

از مصادیق این رویکرد می‌توان به اطلاعات سایت مرکز آمار، ریز اطلاعات بودجه و مخارج آن، روزنامه رسمی، فهرست قراردادها و پروژه‌های حکومتی، مشروح مذاکرات، تفصیل اهداف و عملکردهای سالیانه و ... اشاره کرد.

## مقایسه قوانین FOI و OGD

### شباهت

از جمله شباهت‌ها این است که در هر دو قانون فرض حق عمومی بودن داده، حفظ محرمانگی (موارد سه‌گانه) و الزام حکومت به انتشار داده وجود دارد.

### تفاوت

#### تفاوت در بخش سازوکارها

* در FOI درخواست از سمت متقاضی داده الزامی است ولی در OGD نیازی به درخواست نیست و اطلاعات داده می-شود.
* در دسترسی به داده در FOI وقتی شخص اطلاعات را درخواست کند اطلاعات به وی داده می‌شود ولی در OGD این اطلاعات بر روی وب وجود دارد و در اختیار عموم مردم است.
* محل ارائه داده در FOI 1. به صورت بر خط از طریق رایانامه (ایمیل)، 2. به صورت بر خط از طریق کار پوشه ملی ایرانیان، 3. به صورت کتبی از طریق پست، 4. به صورت کتبی از طریق حضوری (ماده 3 آیین‌نامه ماده 8 قانون) می‌باشد اما در OGD یک سایت و پنجره واحدی برای همه وجود دارد.
* مراحل دسترسی به داده در FOI شامل یافتن محل ارائه درخواست، پر کردن فرم درخواست، صبر متقاضی، بررسی تقاضا، ارائه داده یا پاسخ، تکرار درخواست و ... است. در OGD پس از جستجو در وب، اگر اطلاعات وجود داشته باشد فرض بر این است که اطلاعات عمومی است در غیر این صورت اطلاعات محرمانه می‌باشد.
* مدت فرآیند دسترسی به داده در FOI بسیار طولانی خواهد بود، اما در OGD زمانی ندارد و در حد یک جستجو است.
* در FOI اگر داده‌ای ارائه نشد فرض بر این است که یا در حال بررسی است، یا در حال تولید است، یا در حال قرار گرفتن روی وب است و یا اطلاعات محرمانه می‌باشد. ولی در OGD اگر اطلاعات پس از جستجو پیدا نشد یعنی اطلاعات محرمانه بوده است.
* محل شکایت در FOI نامشخص است اما در OGD شکایت در همان سامانه ثبت و سپس پاسخ داده می‌شود.
* ارزیابی حسن اجرای قانون در FOI به خاطر پیچیدگی، مشارکت و مداخله تنوعی از سازمان‌ها بسیار دشوار است ولی در OGD خیلی ساده است اگر اطلاعات یک سازمان در وب موجود بود یعنی درست عمل کرده و اگر نبود یعنی بد عمل کرده است.
* مصادیق فسادهایی که در FOI ممکن است وجود داشته باشد: عدم ارائه داده، طولانی کردن فرایند، عدم پاسخ به متقاضی، ارائه اطلاعات ناقص یا نادرست. در OGD شامل عدم وجود اطلاعات، ارائه اطلاعات ناقص یا نادرست، امکان کشف اطلاعات نادرست با توجه به داده حکومتی متصل.
* امکان فساد در FOI بسیار بالا است به دلیل پیچیدگی فرایند، شخص محور بودن (در بررسی درخواست)، نبود سازوکار نظارتی کارآمد. در OGD امکان فساد بخاطر نمایان بودن فساد کمتر است و اطلاعات نادرست و ارائه نشده به راحتی قابل کشف می‌باشد.

#### تفاوت در بخش داده

* در فضای FOI عمر داده ممکن است کهنه و حتی انقضاء‌یافته باشد، ولی در OGD، اطلاعات نو، تازه و آنی هستند چون روی وب قرار دارد و تاریخ گذشته بودن آن سریع مشخص می‌شود.
* قالب ارائه اطلاعات در FOI نامشخص و مکتوب می‌باشد اما در OGD استانداردهای بسیار مشخص و دقیقی وجود دارد و اطلاعات فقط در آن قالب‌ها ارائه می‌شود.
* در FOI حجم داده عموماً محدود و اندک است و در OGD هر دو اطلاعات اندک و کلان می‌تواند ارائه شود.
* در نوع داده، FOI تمایل به سمت پردازش اطلاعات دارد و اطلاعات نهایی یا پردازش شده را به فرد می‌دهند اما OGD تمایل به سمت داده خام دارد. خود فرد پردازش‌ها را انجام می‌دهد و نتیجه‌ای که می‌خواهد از داده بدست می‌آورد یعنی هم به اصل دسترسی دارد و هم به فرع.
* داده‌ی متصل در FOI کاملاً نامشخص است یعنی می توانند اطلاعاتی به شما بدهند که با آن اطلاعات هیچ کار دیگری نمی توان کرد. ولی در OGD استانداردهای مشخص، به شرط وجود زیرساخت وجود دارد.
* ارتباط پذیری داده، امکان تولید داده جدید و امکان خلق سرویس و محصولات جدید در FOI بسیار محدود و در OGD بسیار گسترده است.
* مسیر دسترسی به داده در FOI دستی، کُند، محدود و با تأخیر است اما در OGD به صورت دستی و ماشینی (سریع، گسترده و آنی) می‌تواند باشد.
* استفاده‌پذیری داده‌ها (Usability)، تولید داده ارزشمند (HVD) و امکان تولید مشترک داده و سرویس (Co-creation) در FOI خیلی پایین و در OGD بسیار بالا است.

#### تفاوت در بخش ارزیابی نهایی

* اثرات متصور از ارائه داده در FOI پایین و در OGD بسیار بالا است.
* در رهیافت به حق اطلاعات در FOI حق گرفتنی است اما در OGD حق دادنی است.
* رهیافت به شفافیت در FOI لازم‌المطالبه و در OGD لازم‌الارائه (پیش فرض) است.
* رهیافت به ارائه داده در FOI منفعلانه و در OGD فعالانه است.
* فایده برای سیاست‌گذاری در FOI اندک است اما در OGD اطلاعات به لحظه و آنلاین هستند و مفهوم جدیدی به اسم Evidence-based Policy Making یا سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد عینی و لحظه‌ای ایجاد می‌شود.
* در FOI تأثیر بر افزایش همکاری حکومت و مردم ناچیز است و در OGD بسیار گسترده است.
* در تأثیر بر افزایش هزینه حکومت، FOI باعث افزایش هزینه می‌شود زیرا بدنه کارشناسی جدید برای بررسی و پاسخ می‌خواهد و در OGD هم باعث افزایش هزینه می‌شود چون اطلاعات باید مستمر و دقیق باشد و نیاز به مدیریت سایت دارد. تفاوت این دو در مقدار هزینه و نوع کار است.
* تأثیر بر کاهش هزینه حکومت در FOI وجود ندارد اما OGD در بعضی جاها باعث کاهش هزینه می‌شود مانند حذف تولید انبوه گزارش‌های آماری مکتوب و چاپ شده، پنجره واحد ارائه اطلاعات.

# فصل چهارم - نقد و ارزیابی قانون FOI

در این بخش در 8 محور به ارزیابی وضعیت قانون FOI پرداخته می‌شود. از جمله چارچوب قانونی، پوشش اطلاعات، سازوکارهای دسترسی به اطلاعات، استثنائات التزام به افشا، ضمانت اجرایی، مهلت‌های زمانی ارائه اطلاعات، مجازات‌های هدم انجام و افشای پیش‌دستانه که هر کدام از محورها به صورت منفعلانه مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

* چارچوب قانونی الزام ارائه اطلاعات به مردم در FOI وجود دارد،
* پوشش اطلاعات خیلی کلی است،
* سازوکارهای دسترسی به اطلاعات، معین ولی ناکارآمد است،
* در FOI استثنائات التزام به افشا و توضیح کافی پیرامون اطلاعات شخصی، حریم خصوصی و اطلاعات طبقه‌بندی شده (ماده 1) آیین‌نامه اجرایی مصوب 1/9/93 ذکر شده است،
* در ضمانت اجرایی، جریمه نقدی، گزارش عملکرد به کمیسیون و سپس به مجلس و رئیس جمهور تعیین شده است،
* مهلت ارائه اطلاعات 10 روزه است (ماده 8)،
* در صورت عدم انجام، مجازات‌ها بصورت نقدی و فردی صورت می‌گیرد (ماده 22)،
* افشای پیش‌دستانه اطلاعات بصورت کلی و اختیاری است.

## اشکالات مبنایی قانون

قانون یکسری اشکالات مبنایی دارد. یک مورد تصور از حق اطلاعاتی و دیگری تصور از اطلاعات عمومی است.

1. در تصور از حق اطلاعاتی، یک تصور قدیمی که وجود دارد دسترسی به اطلاعات (Availability) است. به عنوان مثال اگر فایل‌ها را پرینت کرده و به دست فرد دهد چون شخص به اطلاعات دسترسی پیدا کرده پس حق او را داده-اند. اما در تصور جدید استفاده از اطلاعات (Usability) لازم است، یعنی باید بتوان از اطلاعات استفاده کرد. اگر اطلاعات ارائه شده قابل استفاده، ترکیب، تحلیل، گزارش‌گیری، نمودار‌گیری، انتشار و باز نشر نباشد و در مسیر آن مشکلاتی وجود داشته باشد، حق اطلاعاتی مردم داده نشده است.
2. در تصور از اطلاعات عمومی، تصور قدیمی یعنی این‌که اطلاعات متعلق به حاکمیت است و پس از ثبت و بررسی درخواست، اگر اطلاعاتی به شخص داده شود پس اطلاعات عمومی می‌باشد. ولی در تصور جدید اطلاعاتی که روی وب قرار دارد اطلاعات عمومی است.

## سایر اشکالات مهم

1. بخشی از اشکالات به کمیسیون برمی‌گردد. کمیسیون زیرمجموعه وزارت ارشاد است و شروع آن 5 سال طول کشید. تعداد جلساتی که برگزار شده برای تصویب آیین‌نامه‌ها بوده است؛ اما گزارش تعداد جلسات برگزار شده و کارهای انجام شده برای عموم مردم مشخص نیست. اعضای کمیسیون، مسئولین بالارده هستند که نه تنها تخصص ندارند، وقت کافی نیز برای این کار ندارند.
2. در بحث سایت ذکر شده است که هر سازمانی باید سایتی را برای خود راه‌اندازی کند حتی می‌توانند سایت‌های متعدد داشته باشند و در طی سه سال هم باید اتفاق بیفتد.
3. گزارش‌دهی به صورت سنتی است. سیستم و قانون دسترسی به اطلاعات مبتنی بر محرمانگی می‌باشد که سازمان‌ها به کمیسیون و کمیسیون نیز به مجلس و رئیس جمهور گزارش می‌دهد.
4. در جرم‌انگاری ابهام در محل جرم وجود دارد، محل شکایت، فرآیند رسیدگی و اثبات آن خیلی کلی است، مجازات‌ها صرفاً مادی هستند و ارائه اطلاعات ممکن است نادرست باشد.
5. فرهنگ‌سازی اندک است. برخی مصاحبه‌ها و جلسات معدود هستند.

# فصل پنجم - چه باید کرد

## پیشنهادات

پیشنهاد دو سمت دارد یک سمت به مردم و سمت دیگرش به حکومت برمی‌گردد. سمت مردم این است که مبتنی بر این قانون مطالبه کنند. درست است که قانون ایرادات اساسی دارد اما باید این حق را دست کم نگیرند و مبتنی و مستند بر همین قانون، اطلاعاتی که لازم است را مطالبه کنند. یکی از اهداف این ارائه نیز آشنا شدن مردم با قانون FOI و مطالبه حق خود مبتنی بر این قانون است.

در سمت حکومت، حکومت باید به سمتی پیش برود که قانون OGD را تصویب کند و گام بعدی اصلاح و تکمیل FOI می-باشد.

## پیشنهادات پیرامون سایر اشکالات مهم

* در محور کمیسیون پیشنهاد می‌شود که یک دفتر مستقل (زیرمجموعه ریاست جمهوری) با اعضای متمرکز و متخصص (مانند نمونه‌های بین‌الملل) تشکیل شود.
* به جای این که هر دستگاه یک سایت داشته باشد، پنجره واحدی مبتنی بر تکنولوژی (SaaS) پیشنهاد می‌شود. نمونه‌ها و تجربه‌های بین‌المللی مفصلی هم در این رابطه وجود دارد.
* گزارش دهی باید طوری باشد که به صورت آنی و زنده به عموم مردم گزارش دهد.
* در جرم‌انگاری که ابهام در محل جرم وجود دارد اولاً اطلاعات روی وب است و در صورت نبود، فرض بر این است که محرمانه یا تخلف باشد. دوماً ممکن است داده ناقص یا اشتباه باشد.

در مورد تعیین روش اثبات محل گزارش نیز ارائه فهرست دقیق مصادیق داده‌هایی که بایستی ارائه کنند پیشنهاد می‌شود.

در مورد مجازات‌های مادی پیشنهاد می‌شود که علاوه بر مجازات مادی، فرد متوجه مسئولیت فردی نیز شود. مثلاً در مجازات‌های سازمانی، بودجه را محدود می‌کنند.

* در مورد فرهنگ‌سازی هم می‌توان دفتری مستقل جهت آموزش و یا گزارش تشکیل داد و بودجه‌ای نیز برای مشارکت و نظارت مردمی در نظر گرفت.

## پیشنهاد کارکردی دو قانون FOI و OGD

در تجربیات بین‌المللی که همه چیز در حال تغییر و تحول است هیچ مرز دقیقی بین این دو قانون نیست اما پیشنهاد می‌شود که مرزی بین FOI و OGD تعیین شود از جمله:

1. تعیین حق عمومی توسط FOI
2. تعیین شاخص‌های دقیق اطلاعات محرمانه توسط FOI
3. تعیین کمیسیون یا کمیته، فرهنگ‌سازی، سامانه قانون (پنجره واحد)، گزارش‌دهی عملکرد، فرآیندهای دسترسی به داده، جرم‌انگاری و سایر ماژول‌های اختصاصی توسط OGD تعیین می‌شود.

به‌طور کلی قانون FOI یک قانون محدود حول دو محوری است که اشاره شد و سایر بحث‌های تخصصی، فنی و جدی مربوط به OGD می‌باشد.

## پیش‌بینی

با گذشت زمان قانون FOI تدریجاً نحیف شده و ماژول‌های آن به تدریج به قانون OGD منتقل می‌شود. در نهایت بعید نیست قانون FOI توسط OGD بلعیده شود.

### این اتفاق چطور ممکن است؟

دانشگاه شیکاگو در یک گزارش، چارچوبی را با عنوان چارچوب بلوغ داده‌ها معرفی کرده است که با ارائه داده‌ها، سطح بلوغ را تعیین می‌کند. داده‌ها طبق فرآیندی که قرار است ارائه شوند ابتدا کُند و آهسته، سپس مراحل ابتدایی، پیشرفته و پیشرو را طی می‌کنند.

در این گزارش، داده‌ها در محورهای مختلف با هم مقایسه شده‌اند. از جمله در حوزه دسترسی‌پذیری، ذخیره‌سازی، یکپارچگی، متناسب و کافی بودن، کیفیت، بسامد جمع‌آوری، دانه‌بندی، تاریخچه، حریم خصوصی، مستندسازی، میزان اعتقاد کارکنان یا پرسنل، میزان اعتقاد گردآورندگان داده‌ها، میزان اعتقاد و باور رهبران سازمانی، تعامل منابع انسانی با داده‌ها، خط مشی و سیاست استفاده از داده‌ها، میزان اعتقاد ارائه‌دهندگان راه‌حل‌ها و میزان اعتقاد حامیان مالی.

# پرسش و پاسخ

منظور از سامانه واحد چیست؟

سامانه‌ای که همه اطلاعات آن برای تمام نهادهای عمومی قابل دسترسی باشد.

آیا مشروح مذاکرات مجلس و حضور غیاب شورای شهر تهران اطلاعات مربوط به بانک مرکزی را می‌توان از این سامانه تهیه کرد؟

در گذشته از صندوق پست برای ارسال نامه استفاده می‌شد. بعدها صندوق بزرگ‌تری به اسم ایمیل ساخته شد که تمام نامه‌ها داخل آن قرار می‌گیرد. مثلاً شرکت گوگل با یک تکنولوژی به فرد یک صندوق اختصاصی می‌دهد که زیر ساخت آن برای همه واحد است و این واحد بودن باعث می‌شود که اضافه شدن و تعدد مصادیق دیگر هزینه‌ای نخواهد داشت و این صندوق برای هر شخصی که بخواهد ایمیل درست کند، آماده است.

این سازمان مربوطه نیز به همین ترتیب، زیرساختی برای داده درست می‌کند، سپس به سازمان‌های مختلف اجازه دسترسی می‌دهد. این کار به مراتب ساده‌تر و کم هزینه‌تر است. منظور از SaaS یعنی نرم‌افزار یک بار نوشته می‌شود و سپس سرویس داده می‌شود. مثلاً سازمان فناوری اطلاعات سرویسی برای کل می‌نویسد و بقیه از این خدمات می‌گیرند.

نکته‌ای که در اینجا مطرح می‌شود این است که اطلاعات علاوه بر تعدد ارگان‌ها و جایگاه‌های مختلف، یک تنوع خیلی جدی هم دارند یعنی از داده‌های آماری تا مشروح مذاکرات وجود دارد.

این که همه اطلاعات در یک جا ارائه شود به معنی این نیست که هر سازمانی یک سایت شخصی و اختصاصی داشته باشد. اطلاعات خام در سایت اصلی پنجره واحد ارائه می‌شود ولی برای قسمت‌هایی که قرار است اطلاعات مشروح مذاکراتی داشته باشند سایت دیگری طراحی می‌شود که اطلاعات را از همان سایت اصلی می‌گیرد ولی نحوه نمایش آن مربوط به شوراها است و همه شوراها هم از آن سایت سرویس می‌گیرند و در سایت خودشان آن سرویس‌ها را فقط نمایش می دهند.

بدترین حالت ممکن به این صورت است که برای همه شوراها یک سایت طراحی می‌شود که هر نوع مشروح مذاکراتی در کشور را می‌توان در آن جستجو کرد. همه این‌ها بصورت فصلی جمع و در قالب یک فایل در سایت اصلی قرار می‌گیرد. در این صورت یک یا نهایتا دو سایت وجود خواهد داشت.

آیا نمونه خارجی در این زمینه وجود دارد؟

بله. خیلی از کشورها از جمله آمریکا، استرالیا و کنیا پورتال ملی داده دارند، کره هم تجربه خیلی خوبی دارد ولی بهترین و موفق‌ترین نمونه خارجی در این زمینه انگلستان است که در یک سایت علاوه بر داده‌ها، مشروح مذاکرات و مشاوره مردم در امر سیاست‌گذاری در کنار هم قرار داده که این خدمات و یکپارچگی در یک دوره 400 روزه انجام شده است.