



تحلیلی بر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در پرتوی اصول کلی حاکم بر دسترسی به اطلاعات

پدیدآورده (ها) : ویژه، محمد رضا؛ طاهری، آزاده سادات
حقوق :: پژوهش حقوق عمومی :: زمستان 1390 - شماره 35 (علمی-پژوهشی)
از 237 تا 268

آدرس ثابت : <http://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/884517>

دانلود شده توسط : مهدی ثنائی

تاریخ دانلود : 10/12/1393

مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی (نور) جهت ارائه مجلات عرضه شده در پایگاه، مجوز لازم را از صاحبان مجلات، دریافت نموده است، بر این اساس همه حقوق مادی برآمده از ورود اطلاعات مقالات، مجلات و تألیفات موجود در پایگاه، متعلق به "مرکز نور" می باشد. بنابر این، هرگونه نشر و عرضه مقالات در قالب نوشتار و تصویر به صورت کاغذی و مانند آن، یا به صورت دیجیتالی که حاصل و بر گرفته از این پایگاه باشد، نیازمند کسب مجوز لازم، از صاحبان مجلات و مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی (نور) می باشد و تخلف از آن موجب پیگرد قانونی است. به منظور کسب اطلاعات بیشتر به صفحه **فوائین و مقررات** استفاده از پایگاه مجلات تخصصی نور مراجعه فرمائید.



پایگاه مجلات تخصصی نور

www.noormags.ir

تحلیلی بر قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» در پرتوی اصول کلی حاکم بر دسترسی به اطلاعات

دکتر محمد رضا ویژه mrezavijeh@yahoo.com

استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی

آزاده سادات طاهری a_s_taheri@yahoo.com

دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۴/۱ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۰/۷/۲۰

چکیده

حق شهروندان در دسترسی به اطلاعات در اختیار نهادهای دولتی یکی از مهمترین حقوق بشری است که ارتباطی نزدیک با آزادی اطلاعات، آزادی بیان و شفافیت دارد و تضمین کننده مشارکت آنان در حیات سیاسی و نیز یکی از پایه‌های مردم‌سالاری در جوامع است. اگرچه بیشتر نشانه‌هایی از به رسمیت شناختن این حق در نظام حقوقی ایران به چشم می‌خورد، اما تصویب قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» را می‌توان نخستین و جدی‌ترین گام در این زمینه دانست. مقاله حاضر در پی آن است که این قانون را مورد بررسی قرار دهد. از این رو نخست به مبانی نظری این حق پرداخته و کوشیده شده است که مفهوم دسترسی به اطلاعات از سایر مفاهیم مشابه تمایز داده شود. سپس مواد گوناگون قانون در پرتو اصول کلی حاکم بر حق دسترسی به اطلاعات از منظر شکلی و ماهوی تحلیل شده‌اند. بررسی مواد قانون حکایت از آن دارد که ابهام‌ها و اشکال‌های گوناگونی در تعریف مفاهیم و محدودیت‌ها، ضمانت‌اجراها، آیین رسیدگی و سایر موارد مرتبط قابل مشاهده است. اما نفس تصویب این قانون و به رسمیت شناختن این حق برای شهروندان جمهوری اسلامی ایران و تاکید بر تکلیف دولت در ارائه‌ی اطلاعات، گامی مهم و قابل توجه محسوب می‌شود.

واژه‌های کلیدی: دسترسی به اطلاعات، اطلاعات، آزادی اطلاعات، دولت، موسسه عمومی، انتشار، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.

«آگاه باشید! حق شما بر من آن است که جز اسرار جنگی هیچ رازی را از شما پنهان ندارم و کاری را جز حکم شرع بدون مشورت شما انجام ندهم و در پرداخت حق شما کوتاهی نکرده و در وقت تعیین شده آن بپردازم و با همهی شما به گونه‌ای مساوی رفتار کنم»
نامه پنجاهم نهج البلاغه خطاب به کارگزاران حکومتی

پیش‌گفتار تحلیلی

در تمامی کشورهای آزاد جهان، آزادی بیان و مطبوعات به عنوان گام نخست مردم‌سالاری قلمداد می‌شوند. پس از آن، گام دوم مردم‌سالاری، شفاف‌سازی حکومت و دولت است که رکن اصلی آن شناسایی حق شهروندان در دسترسی آزادانه به اطلاعات دولتی است.^۱ از این منظر، شناسایی حق دسترسی به اطلاعات به مثابه انقلابی در روابط اداره و شهروندان قلمداد می‌شود، زیرا پیش از شناسایی حق مذکور، محرمانه بودن، اصل و شفافیت، استثنا تلقی می‌شود و پس از آن، اصل و استثنا جابجا می‌شوند. (DURELLE-MARC, 2008, 12)

باید توجه داشت که از سویی آزادی بیان و مطبوعات بدون تضمین حق دسترسی آزاد شهروندان به اطلاعات دولتی از کارآیی لازم برخوردار نخواهند بود زیرا آزادی بیان زمانی اهمیت می‌یابد که اطلاعاتی برای بیان وجود داشته باشد. (نمکدوست تهرانی، ۱۳۸۱)^۲ به علاوه، انتخاب مقام‌های سیاسی توسط شهروندان که هرچند سال یکبار صورت می‌پذیرد، نمی‌تواند متضمن مشارکت شهروندان در اداره‌ی جامعه باشد، زیرا اگر شهروندان به اطلاعات گوناگون دسترسی نداشته باشند^۳ نخواهند توانست به شکلی موثر در انتخابات شرکت و حق رأی دادن و تعیین سرنوشت خود را اعمال کنند. بنابراین، آزادی بیان برای حفظ کرامت و شأن انسانی و برای مشارکت، پاسخگویی و دموکراسی نقش بسیار مهمی را ایفا می‌کند. (Study Guide on the Human Rights to Freedom of Expression, 1)

۱. باید توجه داشت که اهمیت این آزادی به اندازه‌ای است که آن را «اکسیژن مردم‌سالاری» لقب داده‌اند.
۲. البته لازم به یادآوری است که درست است آزادی بیان مستلزم دسترسی به اطلاعات است، ولی عکس این قضیه صحیح نیست و دسترسی به اطلاعات لزوماً به دلیل بیان آنها نمی‌باشد.

تصویب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تلاشی برای تضمین این اهداف در نظام حقوقی ایران است. پیشتر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تلویحا یا صراحتا به مفهوم آزادی بیان و پاسخگویی مقامات دولتی اشاره شده بود، لیکن تصویب این قانون در چرخه های جدیدی برای اعمال حق های شاد شده فراهم آورد. ابتکاری و جدید بودن این قانون نیاز به تحلیل و تفسیر آن در میان جامعه دانشگاهی را ضروری می سازد. مقاله حاضر می کوشد با معرفی این قانون، بررسی اجمالی آن و طرح برخی مشکلات و ابهام ها در این قانون، راه را برای پژوهش های بیشتر و دقیق تر بگشاید. به عبارت دیگر هدف اصلی از این نوشتار، آشنا نمودن خواننده با مفهوم حق دسترسی به اطلاعات، اصول کلی حاکم بر آن و نحوه انعکاس این اصول در قانون یادشده است. بدین منظور، ابتدا مبانی نظری حق دسترسی به اطلاعات (الف) و سپس پیشینه ی این حق در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران را بررسی می نمایم (ب).

الف. مبانی نظری حق دسترسی به اطلاعات دولتی

شناسایی حق دسترسی به اطلاعات،^۱ مستلزم تغییر رویکرد نسبت به نقش دولت در جامعه است. پیش از این، دولت ها به طور انحصاری و صرفا بنا بر اهداف خود به تجزیه و تحلیل داده ها می پرداختند. در عین حال، باید توجه داشت حکومت ها به طور سنتی حافظ اطلاعات بوده اند و اطلاعات را متعلق به خویش قلمداد می کردند، ولی اکنون در پرتوی اجرای قوانین آزادی اطلاعات و حق دسترسی، این امر به تدریج روشن شده که اطلاعات متعلق به دولت ها نیست بلکه به شهروندان تعلق دارد. در واقع، دولت ها به نمایندگی از شهروندان، اطلاعات را در اختیار دارند و در موارد بسیاری حتی اختیار پنهان کردن این اطلاعات را نیز ندارند. به بیان دیگر، امروزه، شناسایی و تضمین حق دسترسی به اطلاعات، دولت ها را به «واسطه» های اطلاعات تبدیل کرده است. مفهوم دیگری که باید در دسترسی به اطلاعات مورد توجه قرار گیرد، ماهیت حقوقی ارائه ی اطلاعات است که به تدریج به صورت «خدمت عمومی»^۲ جلوه می کند. (BOITEAU, 2007, 809) امروزه، دولت ها معیارهای مربوط به قدرت عمومی را به کناری نهاده اند و به عنوان یک وظیفه در قالب خدمت عمومی، اطلاعات را در اختیار شهروندان قرار می دهند.

(DONIER, 2008, 13)

1. Droit d'accès à l'information
2. Public service – Service public

برای آشنایی با مفهوم حق دسترسی به اطلاعات و اصول حاکم بر آن ابتدا باید این مفهوم را از سایر مفاهیم مشابه تفکیک کرد و مفاهیم نزدیک به آن را تبیین نمود. آزادی بیان، آزادی اطلاعات و شفافیت از جمله این مفاهیم هستند.

به نظر می‌رسد ریشه‌های نظری حق دسترسی شهروندان به اطلاعات در اختیار نهادهای دولتی را بتوان در آزادی بیان جستجو کرد و عناصر و شاخص‌های این آزادی را به حق دسترسی به اطلاعات تعمیم داد. «آزادی بیان همواره نیازمند وجود دو طرف است: گوینده و شنونده؛ نویسنده و خواننده. یقیناً مراد از آزادی بیان آن نیست که اشخاص در خلوت خود و بی‌وجود هیچ مخاطبی آزاد باشند که سخن بگویند و مطلب بنویسند؛ زیرا این آزادی صرف عقیده است و نه آزادی بیان. آزادی بیان نسبت به گوینده یا نویسنده در صورتی تحقق می‌یابد که مخاطبان او نیز در دریافت مطالب و اعتقادات او آزاد باشند. برداشت مرسوم از آزادی بیان را می‌توان به دو قسم اظهار عقاید و آزادی ابراز اخباری که شخص از آنها مطلع است تحلیل کرد. وجود هر کدام از این دو نیازمند وجود آزادی دریافت عقاید و اخبار است» (کاتوزیان، ۱۳۸۲، ۱۱۴). از چنین مقدماتی است که می‌توان آزادی اطلاعات را استنباط کرد. رابطه‌ی آزادی بیان با آزادی اطلاعات و حق دسترسی به اطلاعات به اندازه‌ای نزدیک است که با تصویب ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر در قالب آزادی بیان دو حق دیگر نیز مورد تأیید قرار گرفتند. به بیان دیگر، «گرچه متبادر از مفهوم آزادی بیان در بادی امر انتقال اطلاعات و افکار است اما در این ماده علاوه بر آزادی بیان به دریافت و انتقال اطلاعات و ایده‌ها نیز تصریح شد و این نگاه دو بعدی به آزادی بیان در اعلامیه توسط دیگر اسناد بین‌المللی حقوق بشر نیز پیروی شده است» (قاری سید فاطمی، ۱۳۸۸، ۱۳۱). براساس این ماده، رابطه‌ی حق آزادی بیان و حق آزادی اطلاعات را بدین صورت می‌توان توجیه نمود که هنگامی که ما از فرد حمایت می‌کنیم تا عقاید خود را آزادانه و به هر طریق ابراز دارد در واقع باید به بیان‌کننده و دیگران نیز آزادی بدهیم که اطلاعات را از هر قبیل که باشد جمع‌آوری، جستجو و منتشر کنند (انصاری، ۱۳۸۶، ۲۱). به همین دلیل است که عمده‌ترین آزادی اطلاعات ناشی از حق آزادی بیان تلقی می‌شود (JOSEPH, SCHULTZ, CASTAN, 2000, 387).

البته در تدوین ماده ۱۹ اعلامیه باید به تمایز میان «انتقال» و «انتشار» اطلاعات نیز توجه داشت که می‌توان با تفسیر موسع «انتقال»، حق دسترسی به اطلاعات را نیز استنباط نمود (KORTTEINEN, MYNTTI, HANNIKAINEN, 1999, 401).

در این رابطه توجه به ماده ۱۹ میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی ضروری می نماید که در بند ۲ مقرر می دارد:

«هرکس حق آزادی بیان دارد. این حق شامل آزادی تفحص و تحصیل و اشاعه اطلاعات و افکار از هر قبیل بدون توجه به مرز خواه شفاه یا به صورت نوشته یا چاپ یا به صورت هنری یا به هر وسیله دیگر به انتخاب خود می باشد». شایان ذکر است که «اگر چه بند ۲ ماده ۱۹ میثاق صراحتاً تکلیفی برای نهادهای دولتی یا اشخاص خصوصی مبنی بر ارائه اطلاعاتی که از طرق دیگر قابل دسترس نیست را به وجود نمی آورد، نمی توان چنین پنداشت که تفسیر این ماده مانع از شناسایی چنین تکلیف و تعهدی است. زیرا ضرورت آزادی بیان و اطلاعات برای یک حکومت مردم سالار و نیز پیدایش جامعه اطلاعاتی، نیازمند افشای اطلاعات به ویژه در زمینه اداره امور عمومی است، لذا می توان تلویحاً از بند ۲ ماده ۱۹ میثاق، چنین موضوعی را استنباط کرد» (MASON AC KBE, 2000, 227).

حق آزادی اطلاعات حقی دوسویه است؛ بدین معنا که اگر آزادی انتشاردهنده اطلاعات را تضمین می کند آزادی دریافت کننده اطلاعات نیز مد نظر قرار گرفته است و اطلاعات گیرنده نه تنها در جمع آوری^۱ اطلاعات آزاد است بلکه در جستجوی^۲ اطلاعات نیز آزاد است.^۳ به بیان دیگر، جمع آوری اطلاعات در بطن جستجوی اطلاعات قرار گرفته است (همان، ۲۴). آزادی اطلاعات دو عنصر را در زیرمجموعه ی خویش در بر می گیرد: نخست، آزادی دریافت اطلاعات و سپس آزادی برقراری ارتباط با دیگران جهت انتشار آن اطلاعات (SUDRE, 2005, 453). اما حق دسترسی به اطلاعات تنها حقی یکسویه است و متضمن حق شهروند در دریافت اطلاعات و در مقابل تکلیف نهادهای عمومی به ارائه ی اطلاعات مورد تقاضاست. از سوی دیگر، آزادی اطلاعات هر نوع اطلاعاتی را در بر می گیرد در صورتی که موضوع حق دسترسی به اطلاعات تنها اطلاعات دولتی (در معنای عام) است.

1. To gather

2. To seek

۳. معاهده ی اروپایی حقوق بشر از این منظر با اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی تفاوت می یابد. زیرا ماده ۱۰ این سند منطقه ای، آزادی جستجوی اطلاعات را تضمین نکرده است. از این روی، به رغم تأکیدهای شورای اروپا در شناسایی حق دسترسی شهروندان به اطلاعات قوای عمومی و اعلامیه آزادی بیان و اطلاعات کمیته ی وزیران شورای اروپا مصوب ۲۹ آوریل ۱۹۸۲، دیوان اروپایی حقوق بشر از توسعه و تعمیق آزادی دریافت اطلاعات و آزادی جستجوی اطلاعات به استناد منطوق ماده ۱۰ خودداری نموده است.

تفاوت دیگر آزادی اطلاعات و حق دسترسی به اطلاعات را در «نقش دولت» می‌توان یافت. در حالی که در خصوص اطلاعات عمومی، دولت تعهد منفی داشته و صرفاً تعهد به عدم مداخله دارد، در خصوص اطلاعاتی که نهادهای زیرمجموعه دولت در اختیار دارند، تعهد مثبت دارد؛ یعنی باید به گونه‌ای سازمان یافته اطلاعات را در اختیار شهروندان قرار دهد. به دیگر سخن، در حالی که در رابطه با اطلاعات عام، دولت صرفاً باید در مقام یک ناظر، ضامن جریان آزاد اطلاعات بین اطلاعات‌دهنده و اطلاعات‌گیرنده باشد، جایی که اطلاعات موردبحث، در اختیار نهادهای دولتی باشند، دولت به ناچار باید نقش نظارت و عدم مداخله خود را از دست داده و به شکل فعالانه وارد عرصه شود. همچنین از آنجایی که در این حالت، اطلاعات دهنده که همانا دولت است و اطلاعات‌گیرنده که عمدتاً ممکن است یک شهروند ساده باشد از اختیارات و امتیازات مساوی بهره‌مند نیستند و چه بسا نهادهای دولتی به هر بهانه‌ای از ارائه اطلاعات خودداری کنند، ضروری است به این امر توجه مخصوصی شود. لازم به یادآوری است که نوع تعهد دولت در هر دو مقوله تعهد به نتیجه است.

در اینجا باید به نکته‌ی مهم دیگری نیز در مورد دسترسی به اطلاعات اشاره نمود. در آموزه‌های حقوقی همواره این مناقشه‌ی علمی وجود داشته است که دسترسی به اطلاعات به عنوان حق مستقل برای شهروندان یا به مثابه تضمینی برای حق برخورداری از آزادی بیان یا آزادی اطلاعات در نظر گرفته می‌شود؟ (DELAUNAY, 2003, 165). با توجه به شرایط دسترسی به اطلاعات برای شهروندان و تاثیر این نهاد در روابط شهروندان و اداره، به نظر می‌رسد که این نهاد بیشتر در قابل «حق» قابل توجیه باشد تا به عنوان «تضمین». در واقع، دسترسی به اطلاعات از آن منظر که توسط شهروندان قابل مطالبه است و نوعی توانایی به شهروندان در این خصوص اعطا می‌نماید، «حق» قلمداد می‌شود و از این روی به دشواری می‌توان آن را به عنوان «تضمین» حق‌های دیگر که قابلیت مطالبه ندارد، تلقی کرد.

ب. پیشینه‌ی حق دسترسی به اطلاعات در ایران

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حق دسترسی به اطلاعات تصریح نشده است. اما با تفسیر گسترده‌ی اصل هشتم این قانون شاید بتوان تا حدی حق دسترسی به اطلاعات را تضمین

نمود.^۱ این تفسیر شاید با ماده ۲۲ اعلامیه اسلامی حقوق بشر مصوب سال ۱۹۹۰ میلادی که در بند ب از حق امر به معروف و نهی از منکر به عنوان مصداقی از آزادی بیان در اسلام ذکر کرده است، سازگار باشد. در این صورت، اگر امر به معروف و نهی از منکر را به عنوان حق تلقی کنیم باید در قالب حق انتقاد یا اصل «حسبه» مطرح شود (کمالی، ۱۳۸۱، ۶۲). برخی از نویسندگان نیز از «حق» قلمداد نمودن امر به معروف و نهی از منکر انتقاد کرده‌اند و آن را تکلیف شرعی قلمداد نموده‌اند و سیاق اصل هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (وظیفه‌ای است همگانی) نیز این استنباط را تقویت می‌کند (انصاری، ۱۳۸۶، ۱۳). شاید هم بتوان میان جنبه‌های مذکور در اصل هشتم تفکیک قائل شد و امر به معروف و نهی از منکر حکومت را حق شهروندان تلقی نمود. به هر تقدیر، امر به معروف و نهی از منکر، چه حق و چه تکلیف قلمداد شود، مستلزم وجود حق دسترسی به اطلاعات است. زیرا تا زمانی که شهروند از اطلاعات کافی برخوردار نباشد نمی‌تواند حق یا تکلیف خویش در امر به معروف و نهی از منکر حکومت را به طور کامل اداء نماید.

سند قانونی دیگر که در آن به نوعی به حق مطبوعات در دسترسی به اطلاعات اشاره شده است، ماده ۵ قانون مطبوعات است. در این قانون، توجه به کسب و انتشار اخبار در عبارت زیر بیان شده است: «کسب و انتشار اخبار داخلی و خارجی که به منظور افزایش آگاهی عمومی و حفظ مصالح جامعه باشد، با رعایت این قانون حق قانونی مطبوعات است». همان‌گونه که مشاهده می‌شود، در این ماده با دو قید کلی و مبهم «به منظور افزایش آگاهی عمومی» و «حفظ مصالح جامعه» بدون تجویز و در نظر گرفتن هیچ نوع سازوکاری برای تضمین حق کسب و انتشار اخبار و اطلاعات نه راه‌حل مشخصی ارائه می‌شود و نه حق دسترسی به اطلاعات به طور کامل تضمین می‌شود. افزون بر موارد فوق، به نظر می‌رسد که این ماده به آزادی اطلاعات اشاره دارد و شاید در تدوین آن، حق دسترسی به اطلاعات مد نظر قانون‌گذار نبوده است. در نتیجه، قانونی جامع برای رفع این کاستی بزرگ ضروری بود. با توجه به این خلاء بزرگ بود که لایحه‌ی «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» تهیه شد.

۱. اصل هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند».

به دنبال اختلاف مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، در سال ۱۳۸۸، مجمع تشخیص مصلحت نظام قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» را تصویب نمود. این قانون در پنج فصل و بیست و سه ماده حق دسترسی شهروندان به اطلاعات را تضمین نموده و نهادی را تحت عنوان کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به وجود آورده است. این نخستین بار است که متنی قانونی در نظام حقوقی ایران چنین حقی را به رسمیت شناخته و مقرراتی را در باب این حق مهم شهروندان به منظومه مقررات حقوقی داخلی می افزاید؛ لذا تردیدی نیست که نفس طرح این موضوع و تضمین آن در قانون لازم الاجرا به خودی خود شایسته و حرکتی در جهت تضمین و گسترش حقوق اساسی افراد به شمار می رود. لیکن از سوی دیگر به نظر می رسد نو بودن موضوع و فقدان پیشینه قانون گذاری در خصوص آن، سبب گردیده ابهام هایی در متن قانون دیده شود.

برای بحث در خصوص قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» ذکر دو نکته ضروری است. نخست اینکه به نظر می رسد روند قانون گذاری در این خصوص، از مطالعات اولیه تا پیشنهاد، مطالعه در کمیسیون های مجلس شورای اسلامی، طرح در صحن علنی، تصویب، رسیدگی شورای نگهبان، رفع ایرادهای احتمالی در مجلس و در نهایت رسیدگی احتمالی در مجمع تشخیص مصلحت نظام بسیار طولانی بوده است. و چه بسا این فاصله ی طولانی زمانی یکی از علل مهم دوری قانون از غایت خویش است.

دوم اینکه، در مقایسه ی میان پیش نویس، لایحه و قانون مصوب باید اذعان داشت که از ایرادهای عمده پیش نویس، طولانی بودن بیش از اندازه ی آن بود و مواردی در آن ذکر شده بود که اصلاً لزومی نداشت. در قانون نویسی یکی از اصولی که باید حتماً مورد توجه قرار گیرد، رعایت اختصار است تا آنجا که به هدف کلی قانون لطمه نزنند. برای مثال، ماده ای در مورد آموزش ماموران وجود داشت که اصلاً لزومی به ذکر آن نبود زیرا بدیهی است که اجرای هر قانون نیازمند دوره ای آموزشی برای کارمندان جهت اجرای صحیح آن است. در مواردی نیز امور شکلی مانند انتخاب رئیس کمیسیون آزادی اطلاعات آمده بود که قابل ذکر در آیین نامه داخلی است.

پس از بیان مبانی نظری، شایسته است تا با تحلیل قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» نقاط ضعف و قوت آن را بازشناسیم. تحلیل موارد مذکور در قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» با توجه به اصول کلی حاکم بر حق دسترسی به اطلاعات صورت خواهد گرفت و در کنار آن از تطبیق با قوانین و اصول موجود در سایر کشورها نیز غافل نخواهیم بود. بحث در این

خصوص را در دو بخش دنبال خواهیم نمود: ابتدا قانون را از منظر اصول شکلی و ساختاری حاکم بر حق دسترسی به اطلاعات مورد بررسی قرار خواهیم داد (۱) و سپس آن را با توجه به اصول ماهوی خواهیم سنجد (۲).

۱. ارزیابی شکلی و ساختاری قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

از حیث شرایط شکلی و ساختاری، قانون مطلوب دسترسی به اطلاعات باید از ویژگی‌هایی بهره‌مند باشد که توجه بدان ویژگی‌ها بسیار ضروری است. به عبارت دیگر، اگر قانون به لحاظ شکلی شرایط مطلوب را برای دسترسی شهروندان، رسیدگی به تقاضا، اعتراض وی و آیین رسیدگی به تخلفات مراجع اداری در این خصوص را تامین نکند و یا ساختار تامین اطلاعات برای استفاده‌ی شهروندان مطلوب نباشد بی‌تردید نمی‌توان اجرای حق دسترسی به اطلاعات را کامل تلقی نمود. از این روی، در این قسمت ابتدا به شرایط شکلی رسیدگی به تقاضای دسترسی به اطلاعات شهروندان (الف) و سپس به ساختار نهاد ناظر بر تامین حق مذکور خواهیم پرداخت (ب).

الف. شرایط شکلی رسیدگی به تقاضای دسترسی به اطلاعات شهروندان

از نظر شکلی چند مرحله در تضمین حق دسترسی به اطلاعات شهروندان اهمیت می‌یابد: نخست شرایط متقاضی اطلاعات و اداره یا موسسه‌ی اطلاعات دهنده (یک) و به دنبال آن آیین رسیدگی به تقاضای شهروند و مراحل گوناگون آن (دو).

یک. شرایط متقاضی اطلاعات و اداره یا موسسه‌ی اطلاعات دهنده

بند دوم از فصل اول قانون، به موضوع آزادی اطلاعات اختصاص یافته است. پیشتر اشاره شد که مفهوم دسترسی اطلاعات عمدتاً باید ناظر به دسترسی شهروندان به اطلاعات در اختیار نهادهای عمومی باشد. ماده ۲ این قانون در همین معنا قابل استفاده است. این ماده اشعار می‌دارد: «هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آن که قانون منع کرده باشد». ولی وضع در مواد ۳ و ۴ به گونه‌ای دیگر است زیرا در این دو ماده قانون‌گذار از آزادی اطلاعات یا استقلال حرفه‌ای خبرنگاران سخن به میان آورده است. مطابق این دو ماده هر شخص حق دارد از انتشار یا بخش اطلاعاتی که به وسیله او تهیه شده ولی در جریان آماده‌سازی آن برای انتشار تغییر یافته است جلوگیری کند و اجبار تهیه‌کنندگان و اشاعه‌دهندگان اطلاعات به افشا منابع اطلاعات

خود ممنوع است. در نتیجه، در اینجا شاهد نوعی اختلاط مفهومی میان آزادی اطلاعات، استقلال حرفه‌ای خبرنگاران و حق دسترسی به اطلاعات هستیم و شایسته است که اموری از این دست در متن قانونی دیگری تضمین شود.

اختلاط مفهومی دیگری نیز که در اینجا شایان ذکر است عدم تمایز میان دو مفهوم «دسترسی شهروندان به اطلاعات دولتی» و «اطلاع‌رسانی» موضوع ماده ۱۰ قانون است. بدیهی است که «اطلاع‌رسانی» نیز تکلیف نهادهای عمومی به شمار می‌رود اما این تکلیف در مورد کلیات فعالیت نهادهای مذکور است و ارائه اطلاعات مربوط بدان نیز عمومی و در قالب انتشار صورت می‌گیرد. در صورتی که تضمین «حق دسترسی شهروندان به اطلاعات دولتی» گرچه مانند مورد پیشین تکلیف نهادهای عمومی محسوب می‌شود ولی محتاج تقاضای شهروند است و تنها به او ارائه می‌شود. بنابراین، این دو مفهوم حقوقی کاملاً با یکدیگر تفاوت دارند. شاید بتوان وجود هر دو تکلیف در قانونی واحد توجیه نمود ولی به یقین بخش‌های جداگانه به این دو امر اختصاص یابند تا به سهولت بتوان بین دو تکلیف دولت تفکیک قائل شد.

اطلاع‌رسانی در برخی موارد در قانون الزامی شمرده شده است، مانند تبصره ماده ۵ که اعلان عمومی اطلاعات، متضمن حق و تکلیف برای مردم را در قالب اطلاع‌رسانی در نظر گرفته است. در این ماده دو نکته حائز اهمیت است: نخست، مشخص نشده است که منظور از تعیین حق و تکلیف برای شهروندان چیست، زیرا علی‌القاعده تنها قانون می‌تواند متضمن تعیین حق و تکلیف برای شهروندان باشد. شاید بهتر بود به منظور تعمیم مفاد تبصره به قوه مجریه، عبارت به صورت منجزتر «اطلاعات مربوط به تعیین و اجرای حق و تکلیف شهروندان» قید می‌شد. دوم، هیچ‌گونه مهلت زمانی برای انتشار اطلاعات موضوع این تبصره در نظر گرفته نشده است، در صورتی که تعیین مهلت زمانی در این موارد نیز ضروری است. برای مثال، در قانون شفاف‌سازی اطلاعات عمومی آندونزی در بند ۳ ماده ۹، مهلت زمانی حداکثر شش ماه برای این مهم مقرر شده است (دفتر مطالعات ارتباطات و فن‌آوری‌های نوین، ۱۳۸۸، ۸). از شیوه نگارش ماده ۱۰ چنین برمی‌آید که همان موارد مربوط به اعلان عمومی با پرداخت هزینه در اختیار شهروندان نیز قرار می‌گیرد. در صورتی که بدیهی است در موارد اعلان شده، موسسه‌ها الزامی به انجام تقاضای شهروندان ندارند و اطلاعات موضوع این بخش با موارد اطلاع‌رسانی شده تفاوت دارد. برای مثال، در قانون «شفاف‌سازی اطلاعات عمومی» آندونزی، دو بخش فوق از اطلاعات از یکدیگر تفکیک شده‌اند و

در ماده ۹ اطلاعات مورد درخواست شهروندان و در ماده ۱۰ اطلاعات الزامی برای اعلان عمومی (اطلاعات مربوط به تهدید علیه زندگی افراد بسیار و نظم عمومی) ذکر شده‌اند (همان)

در مورد اداره یا موسسه‌ی اطلاعات دهنده، بدیهی است که نخستین مصادیق آن قوای سه گانه و شرکت‌های دولتی هستند که در قانون کشورمان نیز بدان پرداخته شده است. بند «د» ماده ۱ به صراحت موسسه‌های عمومی را «سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه» تعریف نموده است. از عبارت «سازمان‌ها و نهادها» و نیز «حکومت در معنای عام» چنین برداشت می‌شود که منظور قانون‌گذار فقط قوه‌ی مجریه نیست. ولی مشخص نیست که نهادهای غیرمتمرکز مانند شوراهای اسلامی که اصولاً در ساختار حکومت قرار نمی‌گیرند، مشمول این حکم هستند یا خیر؟ در واقع، این ابهام در آنجا مهم می‌نماید که وابستگی به حکومت تنها معیار تمیز موسسه‌های عمومی از خصوصی نیست بلکه مولفه‌های دیگری مانند ارائه‌ی خدمات عمومی (موسسه عمومی غیر دولتی) و نظارت دولتی (شرکت دولتی) نیز در این مقوله مطرح هستند. بنابراین، تفسیر مضیق نهادهای اطلاعات‌دهنده سبب می‌شود که برخی از نهادها از شمول قانون دسترسی به اطلاعات خارج شوند. هر چند که به نظر می‌رسد تفسیر موسع مفهوم «موسسه عمومی» با توجه به منطقی حقوقی حاکم بر حق دسترسی به اطلاعات مانعی نداشته باشد و بتواند موسسه‌های مذکور در قانون مدیریت خدمات کشوری را در بر گیرد. منطقی حاکم بر حق دسترسی به اطلاعات ایجاب می‌کند هنگامی که شهروندان به اطلاعات حکومتی دسترسی دارند به طریق اولی از اطلاعات نهادهای غیرمتمرکز نیز بتوانند آگاهی یابند (DELAUNAY, op.cit., 166). برخی از کشورها آزادی دسترسی به اطلاعات را فقط شامل قوه مجریه می‌دانند که نقض غرض است. در قانون کشورمان به طور مستقیم به مستثنا کردن پیگیری‌ها و رسیدگی‌های قضایی اشاره نشده است، اما با توجه به بندهای الف و ب ماده ۱۷ قانون می‌توان این گونه استنباط نمود که قانون‌گذار به این موضوع نیز توجه داشته است.

در مورد شمول قوانین دسترسی به اطلاعات به موسسه‌های خصوصی رویه‌ی واحدی در کشورهای جهان وجود ندارد. برخی از کشورها مانند ژاپن این موسسه‌ها را مکلف به ارائه‌ی اطلاعات خویش ندانسته‌اند؛ برخی از کشورها مانند هند قانون را شامل موسسه‌هایی دانسته‌اند که تمامی یا بخشی از بودجه‌ی آنها توسط دولت تامین می‌شود یا دولت ناظر بر فعالیت اقتصادی آنهاست و سرانجام برخی از کشورها مانند آفریقای جنوبی نیز موسسه‌های خصوصی ملزم شده‌اند تا اطلاعات لازم برای حمایت از حقوق افراد را در اختیار آنها قرار دهند (انصاری، ۱۳۸۷، ۸۲). به

نظر می‌رسد که دسترسی به اطلاعات موسسه‌های خصوصی از آن روی که در قراردادها طرف موسسه‌های عمومی هستند و دسترسی به اطلاعات آنها می‌تواند به روشن شدن ابهام‌های موجود در فعالیت‌های عمومی یاری رساند، ضروری است.

اما باز هم باید شمول دسترسی به اطلاعات به موسسات خصوصی با توجه به غایت قانون تعریف شود. بدیهی است که در این معنا، دسترسی به اطلاعات موسسه‌های خصوصی بسان موسسه‌های عمومی نیست چرا که اصولاً قانون دسترسی به اطلاعات نمی‌تواند شامل تمامی فعالیت‌های موسسه‌های خصوصی شود. به بیان دیگر، ورود به اطلاعات موسسات خصوصی تنها زمانی مجاز است که پیوندی قابل اعتنا با منافع عمومی و حوزه عمومی و اختیارات حاکمیتی داشته باشد. متأسفانه از مواد ۱ و ۸ مربوط به موسسه‌های خصوصی، هیچ قرینه‌ای دال بر معیارهای شمول قانون بر موسسه‌های خصوصی بر نمی‌آید. اما ماده ۱۸ سرانجام موسسه‌های خصوصی مشمول قانون را مشخص می‌سازد که تنها «موسسه‌های خصوصی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند» مشمول قانون هستند. بدین ترتیب، حوزه‌ی شمول قانون بر موسسه‌های خصوصی مشخص شده است اما این نقد به جای خویش باقی است که آیا تنها خدمات عمومی ملاک منافع عمومی است؟ چرا موسسه‌های خصوصی که در تحقق جنبه‌های دیگر منافع عمومی مانند موارد مربوط به امور دفاعی مشارکت دارند، از شمول قانون مستثنا شده‌اند؟ با توجه به اینکه موارد محرمانه مغایر امنیت ملی، پیش از آن از انتشار منع می‌شوند.

نکته‌ی دیگر در مورد شمول قانون به موسسه‌های خصوصی این است که در لایحه حدود و ثغور انتشار اطلاعات مشخص نشده بود و این امر تبعات حقوقی ناگواری را می‌توانست به دنبال داشته باشد. از همین روی، شورای نگهبان به درستی در بند ۴ نظریه ۸ خرداد ۱۳۸۷ به مواردی که موجب هتک عرض و آبروی اشخاص یا مغایر عفت عمومی هستند، اشاره نموده است.^۱ بنابراین، دو محدودیت عمده در مورد اطلاعات مربوط به موسسه‌های خصوصی مطرح است: نخست

۱. بند ۴ نظریه شماره ۲۷۲۴۲/۳۰/۸۷ مورخ ۱۳۸۷/۳/۸ شورای نگهبان در خصوص لایحه «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات»:

«نظر به اینکه مستثنیات مذکور در ماده ۱۶ شامل مواردی که موجب هتک عرض و آبروی اشخاص یا مغایر با عفت عمومی و یا اشاعه فحشاء می‌شود نگردیده، خلاف موازین شرع شناخته شد. همچنین مغایر بند ۱ اصل ۳ قانون اساسی است.»

محدودیت‌های مربوط به هتک عرض و آبرو و به طور کلی حریم خصوصی و دیگری محدودیت‌های مربوط به نوع اطلاعات.

دو. آیین رسیدگی به تقاضای شهروند

به عنوان اصلی کلی، درخواست دسترسی به اطلاعات باید به سرعت و بدون ایجاد مانع و مشکلی عمدی به جریان بیفتد. در عین حال وقتی درخواستی رد می‌شود، درخواست کننده باید از امکان طرح موضوع در مرجعی مستقل برخوردار باشد. برای حصول اطمینان از رعایت حق شهروند در دسترسی به اطلاعات، فرایند تصمیم‌گیری درباره‌ی تقاضای دسترسی به اطلاعات در سه سطح جداگانه و مستقل باید قابل رسیدگی باشد: ابتدا دستگاه دولتی دارنده‌ی اطلاعات در مورد آن نظر دهد؛ سپس این نظر قابل تجدید نظر در یک نهاد اجرایی مستقل و در نهایت تصمیم نهاد اجرایی فوق قابل رسیدگی فرجامی در مرجع قضایی باشد. برای مثال، «در انگلستان، دیوان تخصصی به نام «دیوان اطلاع‌رسانی» پیش‌بینی شده است تا به تجدیدنظرخواهی از واحدهای اداری رسیدگی نماید. در عین حال، مرجع تجدیدنظر باید بتواند موسسه‌های مشمول قانون دسترسی به اطلاعات را به ارائه و افشای اطلاعات ملزم نماید» (انصاری، نقد و بررسی لایحه آزادی اطلاعات، ۱۳۸۷، ۲۱۸).

نقص برجسته‌ای که در قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» دیده می‌شود همین امر است؛ بدین معنا که نهادی برای تجدید نظر در تصمیم مقام اداری پیش‌بینی نشده است. شاید در ابتدای امر به نظر برسد که ماده ۱۸ قانون با عبارت «... رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات موضوع این قانون از طریق ایجاد وحدت رویه، ...» بر اختلاف میان متقاضی و اداره‌ی ارائه‌کننده‌ی اطلاعات تاکید می‌کند ولی با تعمق در سیاق ماده و نیز ترکیب «از طریق ایجاد وحدت رویه» نادرستی این تلقی آشکار می‌شود زیرا وحدت رویه، ناظر بر هماهنگی رویه‌های موسسه‌های ارائه دهنده‌ی اطلاعات است و با شهروندان ارتباطی نمی‌یابد.

در زمان بررسی لایحه در مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی پیشنهاد نمود که شورای عالی استان‌ها، به عنوان نهادی بی‌طرف و برگزیده از سوی شهروندان، بدین امر رسیدگی نماید که به دلیل فقدان صلاحیت قانونی در این زمینه برای شورای عالی استان‌ها، این پیشنهاد مورد پذیرش نمایندگان مجلس شورای اسلامی قرار نگرفت. البته ایرادی نیز قابل تصور است و آن اینکه این مرجع شاید ناگزیر شود تا رسیدگی قضایی نیز انجام دهد که به

یقین خارج از حدود وظایف آن است. به علاوه، در نظر گرفتن این وظیفه برای شورای عالی استان‌ها نیازمند اصلاح قانون شوراها نیز می‌باشد. در فرانسه، تقاضای می‌تواند در صورت خودداری صریح یا ضمنی مقام اداری از در اختیار نهادن اسناد و مدارک مورد درخواست، ظرف مدت دو ماه از تاریخ رد درخواست به کمیسیون دسترسی به اسناد اداری شکایت برد و این کمیسیون موظف است تا به تقاضای فوق رسیدگی نماید. فرآیند رسیدگی به تقاضا نیز در تصویب‌نامه‌ی مصوب ۲۸ آوریل ۱۹۷۸ پیش‌بینی شده است (COSTA, 1996, 186). به نظر می‌رسد اگر رسیدگی به اعتراض تقاضای در صلاحیت کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات یا کمیته‌ای فرودست آن اما زیر نظارت آن مرجع سپرده شود مقصود برآورده خواهد شد. در عین حال، برای تجدید نظر نیز اگر مرجع قضایی در این خصوص پیش‌بینی شود به تضمین اجرای مفاد قانون یاری بیشتری خواهد رساند. در این زمینه، دیوان عدالت اداری با توجه به صلاحیت آن در رسیدگی به آرای مراجع شبه قضایی مشابه می‌تواند مرجع مناسبی باشد. همچنین، دستگاه دولتی مکلف است هنگامی که اطلاعات درخواست شده، پراکنده و یا مبهم است، به تقاضای کمک کند. متأسفانه در قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» به این زمینه نیز اشاره‌ای نشده است و شاید منظور این بوده است که در آیین‌نامه‌ی اجرایی بدان پرداخته شود.

افزون بر موارد فوق، اگر محدوده زمانی برای ارائه اطلاعات به متقاضیان از سوی دستگاه‌های اجرایی در نظر گرفته نشود، به آسانی می‌توان اصل آزادی اطلاعات و حق دسترسی را زیر سؤال برد. این اصل به درستی در ماده ۸ قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» مورد شناسایی قرار گرفته است و اداره باید در سریع‌ترین زمان ممکن به تقاضا پاسخ دهد و در هر حال نباید پاسخ بیشتر از ۱۰ روز از زمان دریافت درخواست ارائه شود. در بیشتر قوانین دسترسی به اطلاعات مهلت زمانی فوق مورد تاکید قرار گرفته است. برای مثال، در ترکیه، مطابق قانون «حق برخورداری از اطلاعات» مهلت ارائه‌ی اطلاعات ۱۵ روز است که تا ۳۰ روز نیز قابل تمدید می‌باشد (نمکدوست تهرانی، ۱۳۸۱).

باید توجه داشت که هزینه‌های سنگین، نباید مانع درخواست دسترسی به اطلاعات شود. از آنجا که هدف قانون، تقویت دسترسی آزاد به اطلاعات است، بنابراین هزینه‌هایی که از سوی نهاد دولتی برای در اختیار نهادن اطلاعات تعیین می‌شود نباید چندان زیاد باشد که درخواست کنندگان بالقوه را از توجه و توسل به این حق باز بدارد؛ به‌ویژه که منافع بلندمدت دسترسی به اطلاعات برای جامعه از هزینه‌های آن به مراتب بیشتر است. متأسفانه، قانون «انتشار و دسترسی آزاد

به اطلاعات» در این زمینه نیز ساکت است و شاید نظر بر این بوده تا موضوع به آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون ارجاع داده شود در حالی که ارجاع تعیین هزینه‌های رسیدگی به درخواست اطلاعات به دولت که خود این امر را اجرا می‌کند چندان با منطق حقوقی سازگار نیست. در عین حال، یادآوری این نکته نیز ضروری است که نرخ‌های تعیین شده باید بر هزینه ارائه اطلاعات و نه تهیه آن‌ها مبتنی باشند. در این زمینه نیز قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، معیاری به دست نداده است.

سرگشتگی یاد شده در خصوص نحوه پاسخ به درخواست‌ها هم ادامه می‌یابد. آنجا که نحوه ارائه پاسخ به درخواست‌ها در ماده ۸ موکول به تصویب آیین‌نامه اجرایی، شش ماه پس از تصویب قانون گردیده؛ ولی بلافاصله در ماده ۹ به چگونگی ارائه پاسخ‌ها توسط موسسات عمومی اشاره کرده و ذیل بند دوم تحت عنوان نحوه پاسخ به درخواست‌ها صرفاً به این مطلب اشاره شده که پاسخ موسسات خصوصی باید به صورت کتبی یا الکترونیکی باشد.

نکته‌ی پایانی در این مقوله آن که مطابق ماده ۷ قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» موسسه‌ی عمومی نمی‌تواند از تقاضای دسترسی به اطلاعات هیچ‌گونه دلیل یا توجیهی جهت تقاضایش مطالبه نماید. این ماده نیز کاملاً با اصول حاکم بر قانون دسترسی به اطلاعات مطلوب سازگار است.

عنوان فصل سوم قانون، ترویج شفافیت است. مطابق مفاد این فصل، موسسات دولتی مکلفند علاوه بر مواردی که شهروندی تقاضای دسترسی به اطلاعات داشته باشد، اطلاعات عمومی خود را حداقل به صورت سالانه منتشر کند. لیکن در حالی که عنوان فصل، حاکی از آن است که تکلیف موسسات عمومی شفاف سازی اقدامات و تصمیمات است، دسترسی به ارائه عملکرد منوط به خواست شهروند و پرداخت هزینه شده است؛ حال آنکه به نظر می‌رسد ترویج شفافیت در جامعه مستلزم آن است که موسسات دولتی در فواصل زمانی مشخص و به صورت مرتب به ارائه اطلاعات و گزارش کار خود بپردازند و آن را به رایگان در اختیار عموم قرار داده و بدین ترتیب آن را در معرض ارزیابی عموم قرار دهند و لزوم درخواست و پرداخت هزینه از جانب فرد به نوعی مانعی در راه شفاف سازی گردیده و مغایر هدف کلی این فصل قانون محسوب می‌گردد. در واقع، انتشار اطلاعات در قالب اطلاع‌رسانی، مکمل دسترسی شهروندان به اطلاعات است و به طور خلاصه در هر دو مقوله، اصل شفافیت مبین آن است که چه اطلاعاتی می‌تواند یا باید منتشر

شود و چه اطلاعاتی نمی‌تواند یا نباید منتشر شود (DUPUIS, GUEDON, CHRETIEN, 2000, 19).

ب. ساختار و نحوه عملکرد نهاد ناظر بر دسترسی به اطلاعات

ماده ۱۸ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به مرجع نظارت بر دسترسی به اطلاعات، یعنی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، اختصاص یافته است. در ترکیب کمیسیون، نمایندگان قوه مجریه، وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی (به عنوان رئیس کمیسیون)، وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات، وزیر اطلاعات، وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و معاون راهبردی رئیس جمهور حضور دارند. از قوه مقننه، رئیس کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی و از قوه قضاییه نیز رئیس دیوان عدالت اداری حضور دارند. دبیر شورای عالی فناوری اطلاعات کشور عضو دیگر کمیسیون است. نکته‌ی مهم در این کمیسیون، حضور کم‌رنگ مقامات قضایی و نمایندگان قوه مقننه در آن است. از قوه قضاییه به عنوان یکی از قوای سه‌گانه تنها رئیس دیوان عدالت اداری حضور دارد در صورتی با توجه به اهمیت موضوع و لزوم نظارت بر اقدامات مقامات اجرایی شایسته بود که حداقل نماینده‌ی دیگری نیز از قوه قضاییه حضور می‌داشت. برای مثال، حضور یکی از معاونین قوه قضاییه یا رئیس ستاد حقوق بشر آن قوه که مرتبط با موضوع هستند راهگشا بود. همینطور از مجلس شورای اسلامی تعداد بیشتری می‌توانستند در نظر گرفته شوند. به طور کلی ترکیب باید با برتری تعداد نمایندگان غیر قوه مجریه می‌بود. تعداد اعضا نیز قابل انتقاد است زیرا ۸ نفر هستند و این در تصمیم‌گیری مشکل ایجاد می‌کند و بهتر بود تعداد اعضا فرد در نظر گرفته می‌شد.

نکته‌ی مهم دیگر وجود اعضای از سازمان‌های مردم‌نهاد و مستقل مانند کانون وکلای دادگستری و مطبوعات است که شایسته بود در ترکیب کمیسیون حضور داشته باشند. از سوی دیگر برای حضور در این مرجع اعضای پیش‌بینی شده اند که مشخص نیست به این کمیسیون چه ارتباطی دارند مانند دبیر شورای عالی فناوری اطلاعات کشور.

وظایف این کمیسیون که به دستور رئیس جمهور تشکیل می‌شود مطابق ماده ۱۸ قانون عبارتست از: حمایت از آزادی اطلاعات، دسترسی همگانی به اطلاعات موجود در موسسات عمومی و موسسات خصوصی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند، تدوین برنامه‌های اجرایی لازم در عرصه اطلاع‌رسانی، نظارت کلی بر حسن اجرا، رفع اختلاف در چگونگی ارائه‌ی اطلاعات

موضوع این قانون از طریق ایجاد وحدت رویه، فرهنگسازی و ارشاد و ارائه نظرات مشورتی. همانگونه که ملاحظه می شود طیف وسیعی از وظایف برعهده این نهاد گذاشته شده است. نهادی که با توجه به نص ماده ۱۸ از ترکیبی کاملاً دولتی برخوردار بوده و متشکل از مسئولان مختلف دولتی است. چنانچه فلسفه وجودی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را، که همانا شفاف سازی و از میان بردن حاشیه امن دستگاههای دولتی در خصوص اطلاعات عمومی است، به خاطر آوریم، اعطای اختیار نظارت بر چگونگی اجرای این قانون به دست مجموعه ای متشکل از مسئولان همان دستگاههای دولتی سوال برانگیز خواهد بود، زیرا چنانچه این حق تضمینی برای شهروندان در دسترسی به اطلاعات در اختیار نهادهای دولتی باشد، لذا همان طور که پیشتر اشاره شد شایسته است نهاد ناظر آن نیز بیشتر جانب شهروندان را رعایت کند و برای این امر ضروریست در این نهاد نمایندگان از جامعه مدنی حضور فعال داشته باشند.

۲. ارزیابی ماهوی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

در کنار مسائل شکلی، مسائل ماهوی نیز از اهمیت خاص خویش برخوردارند و قانون گذار در تدوین قانون مطلوب دسترسی به اطلاعات باید بدانها توجه نماید. مشکلات ماهوی گاه به عدم تبیین صحیح مفاهیم مربوط می شوند (الف) و گاه نیز به محدودیت های قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» ارتباط می یابند (ب).

الف. عدم تبیین قاعده مند مفاهیم

مفاهیم عناصر کلیدی هر متن حقوقی هستند که اجمال، ابهام و تعارض آنها با اصول به غایت قانون آسیب عمده وارد می نماید. در این بخش در صدد آن هستیم تا از سویی ابهام و اجمال واژگان و تعاریف را در قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» شناسایی نماییم (یک) و از سوی دیگر تعارض احتمالی آنها را نیز با اصول حاکم بر حق دسترسی به اطلاعات بنماییم (دو).

یک. ابهام و اجمال در واژگان و تعاریف قانون

نخستین ابهام را در عنوان قانون می توان یافت: «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات». در لایحه قانونی که در سال ۱۳۸۳ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد عنوان «آزادی اطلاعات» برگزیده شده بود که خود مبهم بود «زیرا آزادی اطلاعات جزئی از آزادی دسترسی به اطلاعات عمومی است نه

کل آن» (انصاری، نقد و بررسی لایحه آزادی اطلاعات، ۱۳۸۷، ۲۰۷). افزون بر آن، این موجب اختلاط دو مقوله‌ی آزادی اطلاعات و آزادی دسترسی به اطلاعات می‌شد که پیشتر به تفاوت آنها پرداخته شد. مجلس شورای اسلامی با توجه به محتوای لایحه، عنوان آن را به «لایحه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» (عنوان کنونی قانون) تغییر داد» (همان). در این عنوان نیز ابهام‌هایی وجود دارد: نخست، صفت «آزاد» به چه معناست؟ آیا اصلاً وجود این وصف با توجه به هدف قانون‌گذار و چارچوب قانونی که برای اعمال این حق در نظر گرفته می‌شود، ضروری است؟ دوم، در عنوان قانون مفهوم عامی از «اطلاعات» در نظر گرفته شده است که این مفهوم عام این ابهام را پدید می‌آورد که آیا مطلق اطلاعات مورد نظر است؟ با امعان نظر به قانون چنین فرضی منتهی است و در نتیجه عنوان با مفاد قانون هماهنگی ندارد. به نظر می‌رسد وجود وصف «دولتی» برای «اطلاعات» به جای وصف «آزاد» برای انتشار ضروری تر باشد.

یکی از مشکلات ماهوی که در قانون به چشم می‌خورد و به ویژه در ماده ۱۰ قانون قابل مشاهده است یکدست نبودن کلمات و اصطلاحات به کار رفته است. به عنوان مثال، در حالی که در نخستین ماده قانون و در بخش تعاریف، از موسسات عمومی و خصوصی نام برده شده است در بند (و) از ماده ۱۰ قانون به کلمه واحد اشاره شده است و در ادامه، در تبصره همان ماده گفته شده که «حکم این ماده در مورد دستگاههایی که زیر نظر مقام معظم رهبری است منوط به عدم مخالفت معظم له می‌باشد» و واژه دستگاه به جای موسسه به کار رفته است.

یکی دیگر از مفاهیم مبهم در این قانون، واژه «اطلاعات» است. در مورد واژه‌ی «اطلاعات»، اختلافی واژه شناختی را در میان قوانین دسترسی به اطلاعات شاهد هستیم: دسترسی به اطلاعات در مقابل دسترسی به سوابق و اسناد دولتی. بدیهی است که اطلاعات، واژه ای انتزاعی و مفهومی عام است در حالی که سند، واژه ای عینی و مفهومی خاص به شمار می‌رود. تحقق کارآمدی آزادی اطلاعات مستلزم آن است که چنانچه از اصطلاحی غیر از اطلاعات، استفاده شده باشد وسیع‌ترین معنای ممکن به واژه‌ی استعمال شده داده شود. برای مثال، در تایلند مفهوم بسیار وسیع واژه‌ی «اطلاعات» به کار گرفته شده است و در پاکستان، اطلاعات به اطلاعاتی محدود شده است که برای مقاصد رسمی (دولتی) به کار رود و در سوئد، اسناد مربوط به موضوعاتی که در مورد آنها تصمیم‌گیری نهایی شده است مشمول آزادی اطلاعات هستند (انصاری، منبع پیشین، ۴۰-۴۱). در فرانسه، اسناد اداری موضوع قانون «دسترسی به اسناد اداری» مصوب ۱۷ ژوئیه ۱۹۷۸ و

اصلاحیه‌ی آن با عنوان «حق‌های شهروندان در روابط خویش با اداره» مصوب ۱۲ آوریل ۲۰۰۰ شامل موارد ذیل هستند:

تمامی پرونده‌ها، گزارش‌ها، مطالعات، صورت‌حساب‌ها، مدارک مربوط به رسیدگی، آمارها، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، پاسخ‌ها و یادداشت‌های وزارتی که به نوعی در برگیرنده‌ی تفسیر حقوق موضوعه، توصیف فرآیند رسیدگی اداری، نظر، مقررات و تصمیم هستند (VAN LANG, GONDOUIN, INSERGUET-BRISSET, 2002, 3).

به طور کلی، «اطلاعات» در حق دسترسی به اطلاعات شامل «تمام سوابق، اسناد و مدارکی است که صرف نظر از شکل ذخیره و نگهداری (سند، نوار، ضبط الکترونیکی و غیره)، صرف نظر از منبع آن (اینکه به وسیله‌ی مقام عمومی یا سایر مقامات تولید شده باشد) و صرف نظر از تاریخ تولید، در یک واحد دولتی نگهداری می‌شود».

پیش‌نویس اولیه، اطلاعات را «هر نوع معلوماتی» معرفی می‌کرد که قابلیت انتقال دارد. بدیهی است که این‌همانی بین «اطلاعات» و «معلومات» قابل انتقاد به نظر می‌رسید. در قانون اخیر «اطلاعات» را هر نوع داده می‌داند که «در اسناد مندرج شده باشد یا به صورت نرم‌افزاری ذخیره گردیده و یا هر وسیله یا شی دیگری ضبط شده باشد». در واقع، در بند الف ماده ۱، قانون‌گذار «اطلاعات» را با «داده» مرادف انگاشته و در صدد تعریفی از اطلاعات و رای محل درج آن برآمده است. این تعریف نیز صحیح نیست؛ زیرا این دو مفهوم با یکدیگر همانند نیستند و صرف محل ثبت یا ضبط ماهیت «داده» را تغییر نمی‌دهد. بنابراین، تعریف مندرج در بند الف ماده ۱ قانون فاقد ماهیت تعریفی است. به علاوه، اگر به تعریف اصلی فوق توجه کنیم باید میان شکل نگاهداری اسناد و مدارک و خود آنها از یک سوی و اسناد و مدارک و سوابق و اطلاعات مندرج در آنها از سوی دیگر تفکیک قائل شد که به نظر می‌رسد این تفکیک در بند الف ماده ۱ لحاظ نشده است.

این ابهامات در سایر مواد نیز قابل مشاهده است. مطابق ماده ۸، موسسه عمومی یا خصوصی باید به درخواست دسترسی به اطلاعات در سریع‌ترین زمان ممکن پاسخ دهد. سوال این است که آیا مقصود از اطلاعات در این قسمت، اطلاعات عمومی است؟ آیا اطلاعات عمومی در اختیار نهادهای دولتی است؟ از آنجا که در ماده ۲ گفته شده هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، لذا در ماده ۸ تنها می‌توان نتیجه گرفت که مقصود از اطلاعات، صرفاً اطلاعات عمومی است. لیکن توجه به این نکته ضروری است که فلسفه توجه به حق دسترسی به اطلاعات، از بین بردن حاشیه امن نهادهای دولتی در خصوص اطلاعات عمومی در اختیار آنهاست که به نظر

می رسد عمدتا درباره نهادهای خصوصی صدق نکند. به ویژه آنکه با توجه به تعریف ارائه شده در ماده یک، دامنه موسسات عمومی بسیار گسترده است. همچنین شایان توجه است که در ماده ۵ قانون، تکلیف ارائه اطلاعات موضوع این قانون تنها بر عهده نهادهای دولتی گذاشته شده است و بدین ترتیب مشخص نیست که چرا در ماده ۸ گفته شده که موسسه عمومی یا خصوصی باید به درخواست اطلاعات پاسخ دهد. همچنین در ماده ۷ نیز گفته شده که موسسه عمومی نمی تواند از متقاضی دسترسی به اطلاعات هیچ گونه دلیل یا توجیهی جهت تقاضایش مطالبه کند. حال پرسش این است که آیا موسسه خصوصی می تواند از متقاضی اطلاعات دلیل طلب کند؟ آشننگی موجود در مفاهیم در بند دوم از فصل چهارم قانون نیز خودنمایی می کند. در این بند یکی از استثنائات ارائه اطلاعات به افراد، آن است که اطلاعات درخواست شده مربوط به حریم خصوصی اشخاص باشد که ابهامی چشمگیر در مورد اصطلاح «شخص» یا «شخصی» به چشم می خورد. در واقع، مشخص نیست که «شخص» در این قانون به فرد یا شخص حقیقی مربوط می شود یا شخص حقوقی را هم در بر می گیرد. از ظاهر قانون چنین برمی آید که نباید تفاوتی میان اشخاص حقیقی یا حقوقی وجود داشته باشد هر چند قرائنی مانند «اطلاعات فردی» قسمت ب ماده ۱ این تلقی را با تردید همراه می سازد.

چنانچه هدف اصلی قانون را تضمین حق اشخاص در دسترسی به اطلاعات عمومی موجود در اختیار نهادهای دولتی بدانیم، عمدتا چنین اطلاعاتی ارتباطی با حریم خصوصی افراد ندارند و چنین امری تنها می تواند بهانه ای در دست نهادهای دولتی باشد که در برخی موارد با استناد به حریم خصوصی از ارائه اطلاعات خودداری کنند. اگرچه درخواست اطلاعات مربوط به حریم خصوصی جزو استثنائات آزادی اطلاعات و دسترسی به اطلاعات در اختیار نهادهای دولتی تلقی می شود، باید بدین نکته توجه کرد که حجم عظیمی از اطلاعات در اختیار نهادهای دولتی، اطلاعات شهروندان است؛ لذا آنها حق دارند که به این اطلاعات دست یافته و در صورت نادرست بودن به تصحیح آن مبادرت ورزند (PALMER, 2000, 256). با این توضیح، جا دارد این سوال مطرح گردد که آیا چنین امکانی - امکان تصحیح اطلاعات فردی و خصوصی - در این قانون به شهروندان داده شده است یا خیر؟ به نظر می رسد نزدیکترین ماده موجود در این رابطه، ماده ۲۱ قانون، در بخش مسئولیت های مدنی و کیفری است. در این ماده اعلام شده که «هر شخص اعم از حقیقی یا حقوقی که در نتیجه انتشار اطلاعات غیرواقعی درباره او به منافع مادی و معنوی وی صدمه وارد شده است حق دارد اطلاعات مزبور را تکذیب کند یا توضیحاتی درباره

آنها ارائه دهد و مطابق با قواعد عمومی مسئولیت مدنی جبران خسارتهای وارده را مطالبه نماید». دایره شمول این ماده محدودتر از آن است که پیشتر بدان اشاره شد. در حقیقت این ماده تنها در موردی قابلیت تحقق دارد که اطلاعاتی منتشر شده باشد و از این رهگذر آسیبی به منافع مادی یا معنوی شخصی وارد آمده باشد، حال آنکه باید این حق به شهروندان داده شود که به اطلاعاتی که درباره آنها به هر ترتیب در نهادهای دولتی گردآوری می شود دسترسی داشته و در صورت اعتراض، آنها را تصحیح کنند.

بند (ب) از همین ماده، اطلاعات شخصی را تعریف کرده است. قانونگذار، اطلاعات شخصی را اطلاعات فردی دانسته است نظیر نام و نام خانوادگی، نشانی محل سکونت و کار، وضعیت زندگی خانوادگی، عاداتهای فردی، ناراحتی های جسمی، شماره حساب بانکی و رمز عبور. در باب این تعریف چند نکته قابل توجه است. نخست این که چرا قانونگذار آن را اطلاعات شخصی نامیده و سپس به اطلاعات فردی معنا نموده است؟ حال آنکه در ادبیات حقوقی فارسی شخص می تواند در برگیرنده شخص حقیقی و حقوقی باشد. لذا بهتر آن بود که از ابتدا این دسته از اطلاعات، اطلاعات فردی یا خصوصی نامیده می شد. کاربرد اصطلاح اطلاعات خصوصی از این مزیت برخوردار است که در برابر اطلاعات عمومی قرار گرفته و مفهوم حریم خصوصی را که عنوانی شناخته شده است به ذهن متبادر می نماید. ذیل عنوان اطلاعات شخصی، از مصادیقی نام برده شده که برخی از آنها سوالانی در ذهن خواننده ایجاد می کنند. از جمله این که آیا مقصود از ناراحتی های جسمانی همان بیماریهای جسمی است؟ چرا به جای این اصطلاح شناخته شده از عنوان ناراحتی ها استفاده شده است؟ در عین حال این نکته قابل توجه است که به بیماری ها (یا به اصطلاح این قانون ناراحتی های) روانی نیز قابل تسری است؟ اگرچه قانونگذار این عناوین را انحصاری ندانسته و استفاده از واژه نظیر، حکایت از این امر دارد، لیکن مواردی که به عنوان نمونه در کنار یکدیگر قرار گرفته اند، چنان طیف وسیعی را در بر گرفته اند که ممکن است تعیین مصادیق دیگر را با مشکل مواجه سازند. البته توجه به این نکته نیز حائز اهمیت است که در بسیاری از موارد، مصادیق اطلاعات فردی عرفی بوده و به عرف و عادت مردم و فرهنگ غالب بستگی دارد؛ همانگونه که در تعیین مصادیق حریم خصوصی نیز عمدتاً وضع به همین ترتیب است و از همین روست که گفته می شود حریم خصوصی در زمره مبهم ترین مفاهیم مفاهیم حقوق بشری است. اشکال دیگر در تعریف «اطلاعات شخصی» است که معلوم نیست چرا موارد ملموسی مانند شماره تلفن، شماره کارت اعتباری، اطلاعات رایانه‌ای و سایر اطلاعات مربوط به شهروندان از آن

حذف شده و در عوض مفاهیم مبهمی مانند «عادت‌های فردی» و «رفتارهای جمعی» به اطلاعات شخصی افزوده شده است.

در بند (ج) ماده یک، اطلاعات عمومی به اطلاعات غیر شخصی تعریف شده و برخی از مصادیق آن، ضوابط و آیین نامه‌ها، آمار و ارقام ملی و رسمی، اسناد و مکاتبات اداری دانسته شده است؛ منوط به اینکه از مصادیق مستثنیات فصل چهارم قانون نباشد. مثالهای یادشده در این بند نیز حصری نبوده و صرفاً به عنوان نمونه بیان شده‌اند. در ادامه ماده نیز موسسات عمومی و خصوصی تعریف شده‌اند.

نکته‌ی مثبت در تعریف مفاهیم این است که پیش از این «اطلاعات عمومی» تعریف نشده بود ولی در قانون این تعریف نیز به تعاریف پیشین افزوده شد. اما این تعریف، مانع نیست. بدین معنا که هر گونه اطلاعات عمومی را در بر می‌گیرد و تنها با جمع بند بعدی یعنی موسسات عمومی است که می‌توان نوع اطلاعات را دریافت. بنابراین، تعریف از غایت قانون فاصله گرفته است. در تامین حق دسترسی به اطلاعات، هر اطلاعاتی منظور نیست و یا هر اطلاعاتی مفید محسوب نمی‌شود. باید اطلاعات را فی نفسه تعریف کرد و بدیهی است این تعریف نباید منحصر به صاحب اطلاعات باشد. البته به نظر می‌رسد قانونگذار کوشش نموده است با ذکر مصادیق، ابهام تعریف مذکور را بزداید. افزون بر موارد فوق، در تدوین قانون مطلوب دسترسی به اطلاعات همواره توصیه می‌شود تا اطلاعات حوزه‌های خاصی، مانند اطلاعات محیط زیست، مورد تاکید قرار گیرند در حالی که این امر در قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» مورد توجه قرار نگرفته است.

دو. تعارض برخی مفاهیم قانون با اصول کلی حاکم بر دسترسی به اطلاعات

نکته‌ی دیگری که باید بدان توجه داشت این است که تعریف «مفید بودن» با تعریف اطلاعات پیوند تنگاتنگ دارد. هنگامی که در قانون دسترسی به اطلاعات تعریف جامع و مانعی از اطلاعات نداشته باشیم تعریف مفید بودن آن نیز دشوار می‌شود. در صورتی یکی از اصول مهم حاکم بر دسترسی به اطلاعات، مفید بودن آن است بدین معنا که نهادهای دولتی نمی‌توانند اطلاعات پوشالی و فاقد ارزش را در اختیار مردم قرار دهند و سپس ادعا نمایند که آزادی دسترسی به اطلاعات را تامین کرده‌اند. مصداق این اطلاعات غیر مفید را می‌توان اطلاعاتی بسیار کلی که نظر مراجعه کننده را تامین نمی‌کند و نیز اطلاعاتی غیر مرتبط دانست که اصولاً ربطی با هدف مراجعه کننده ندارد. فرض کنیم، یکی از شهروندان خواستار آن باشد که درباره دلایل سقوط یک

هواپیمای مسافری که خسارات مالی و جانی زیادی به بار آورده است، اطلاعاتی از یک نهاد دولتی به دست آورد. در این فرض چنانچه نهاد مزبور بدون ارائه دلایل مستند و مرتبط، صرفاً اطلاعاتی از قبیل ساعت پرواز، نام خلبان، ارتفاع پروازی، نوع هواپیما، تعداد مسافران و ... به مراجع کهنده تحویل دهد، نمی تواند مدعی شود که به تکلیف خود در زمینه آزادی اطلاعات عمل کرده است. بنابراین، در دسترسی به اطلاعات عنصر کلیدی مفید بودن اطلاعات است که متأسفانه در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات بدان توجه نشده است و امیدواریم در اصلاحات بعدی بدین امر مهم توجه شود.

مقوله‌ی پایانی در مورد اطلاعات، اصل « تفکیک پذیری اطلاعات » است. به موجب این اصل، اگر اطلاعات درخواست شده بی آنکه مشمول استثنائات آزادی اطلاعات باشد، در سندی گنجانده و دسترسی به آن ممنوع اعلام شده باشد باید این امکان برای متقاضی فراهم آید که قسمت مورد تقاضای وی از سایر قسمت‌های سند جدا شود و در اختیار او قرار گیرد. البته مشروط بر آنکه اطلاعاتی که در اختیار او قرار می گیرد به اهداف مورد نظر در غیر قابل دسترس اعلام کردن آن سند لطمه نزنند. به نظر می‌رسد که این اصل در قانون مورد بحث به کلی فراموش شده است حال آنکه این اصل از میانی اطلاعات مورد نظر در قانون دسترسی به اطلاعات مطلوب قلمداد می‌شود. شایسته بود قانونگذار صراحتاً چنین حقی را برای شهروندان اعلام می‌کرد. سکوت متن قانون در این رابطه را می‌توان مانعی در راه تحقق آن تلقی کرد.

سه: نقص در ضمانت اجرا

در کنار مرجع ناظر، ضمانت اجرای قانون در قالب مسئولیت مدنی و کیفری مطرح شده است. در واقع، مسئولیت فردی برای متخلفین در نظر گرفته شده است ولی هنگامی که نهادی از ارائه‌ی اطلاعات خودداری می‌کند و بر خلاف نظر کمیسیون عمل می‌کند چه باید کرد؟ متأسفانه یکی از نقص‌های عمده‌ی قانون در اینجا هویدا می‌شود و آن فقدان مرجعی برای رسیدگی به تخلفات نهادی است. همچنین ماده ۱۲ قانون، موسسات عمومی را موظف کرده است تا از طریق واحد اطلاع رسانی خود، سالانه گزارشی درباره فعالیت‌های آن موسسه در خصوص اجرای قانون به کمیسیون ارائه دهد. اگرچه صراحتاً در باب این ماده ضمانت اجرایی وضع نگردیده است، ولی به نظر می‌رسد با ارائه تفسیری موسع از بند (ب) ماده ۲۲ قانون بتوان مجازاتی در خصوص نهاد مزبور اعمال کرد. این بند اشعار می‌دارد: «هر فعل یا ترک فعلی که مانع انجام وظیفه کمیسیون

انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات... برخلاف مقررات این قانون شود» می توان چنین اظهار داشت که ممانعت از گزارش دهی توسط یک نهاد دولتی می تواند مانعی بر سر راه کمیسیون تلقی گردد. به رغم این که ماده ۲۲، مرتکبان اعمال یاد شده را جرم دانسته و آنان را به جزای نقدی محکوم کرده است، این ابهام باقی است که آیا امکان مجازات یک دستگاه دولتی به عنوان یک شخص حقوقی وجود دارد؟ آیا اعمال جزای نقدی نسبت به یک نهاد دولتی امکان پذیر است و یا باید اشخاص حقیقی را که مباشرتاً موجب ممانعت از ارسال گزارش گردیده اند مجازات نمود؟ یکی دیگر از ایرادات این بخش را شاید بتوان این دانست که در باب تخلف کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، موردی پیش بینی نشده است.

ب. محدودیت‌های حق دسترسی به اطلاعات

بنابر یک اصل کلی، محدودیت در دسترسی به اطلاعات عمومی و دولتی استثناء است و دستگاه دولتی باید بر اساس قانون و دلایل احصاء شده و مشخص قانونی درخواست شهروندان را برای دسترسی به این اطلاعات رد کند. بنابراین، استثنائات حق دسترسی به اطلاعات باید به طور دقیق در قانون پیش‌بینی شوند. برای اینکه درخواستی در زمره‌ی محدودیت‌های حق دسترسی به اطلاعات قرار بگیرد، باید سه ویژگی کلی زیر را دارا باشد: اطلاعات درخواست شده با هدف مشروعی که در قانون مورد توجه قرار گرفته است، ارتباط مشخص داشته باشد؛ افشای اطلاعات، آسیب جدی به هدف مورد اشاره وارد آورد و آسیب به هدف باید بیش از منافع عمومی آگاهی از اطلاعات مورد نظر باشد. البته باید توجه داشت که وجود محدودیت‌های فوق در تمامی کشورها ضروری است و در تمامی کشورها نیز به امنیت و نظم عمومی برای محدودیت انتشار اطلاعات استناد می‌شود حتی اطلاعاتی که مربوط به ده‌ها سال پیش هستند. بنابراین، استناد به محدودیت‌های ناشی از اهداف مشروع امری بدیع و خاص کشور ما نیست. در واقع، در تحلیل محدودیت‌های ناشی از امنیت یا نظم عمومی ماهیت آنها مورد مناقشه قرار نمی‌گیرد بلکه شکل و تشریفات اعمال آنهاست که مورد توجه واقع می‌شود.

امنیت عمومی و نظم و آرامش عمومی نیز مقولاتی مانند حریم خصوصی هستند که نمی‌توان کاملاً آنها را در قوانین تعریف و حدود آنها را مشخص نمود. از این روی، در بیشتر کشورهای پیشرفته مصادیقی از این مقوله‌ها را نیز به معیارهای مشترک افزوده‌اند. اما محدودیت‌های ناشی از

این مقوله‌ها نیز باید به صورت مضیق و کاملاً استثنایی تعریف شوند. استثنائات ناشی از آنها نیز باید به صورت مشخص در مقررات تصریح شده باشند.

لازم به یادآوری است که هیچ‌یک از دستگاه‌ها و نهادهای دولتی نباید به طور کامل از حیطه قانون آزادی اطلاعات مستثنا باشند، حتی اگر بیشتر کارکردهای آن‌ها در محدوده استثنائات قرار گیرد. این امر در مورد تمام بخش‌های حکومت (قوه مقننه، مجریه و قضاییه) و نیز تمامی کارکردهای حکومت (از جمله دستگاه‌های امنیتی و دفاعی) صادق است.

فصل چهارم قانون، به استثنائات دسترسی به اطلاعات اختصاص یافته است. در زمره این استثنائات، اسرار دولتی، حمایت از حریم خصوصی، حمایت از سلامتی و اطلاعات تجاری ذکر گردیده‌اند. به نظر می‌رسد دو امر یاد شده در ماده ۱۶ (سلامتی و اطلاعات تجاری) بسیار مصداقی و جزیی بوده و به یکدیگر شباهتی ندارند تا در یک ماده ذکر گردند. به عبارت دیگر آیا چنانچه به جز جان یا سلامت افراد و مسائل مالی یا تجاری، ارائه اطلاعات مستلزم ورود خسارت به حیطه دیگری از زندگی افراد باشد، درخواست ارائه اطلاعات رد می‌گردد یا خیر؟

در ماده ۱۷ قانون به مانند بسیاری از حقوق بشری دیگر موارد محدودیتهای وارد بر حق دسترسی به اطلاعات برشمرده شده است. در غالب موارد، محدودیتهایی که بر حقوق بشری برشمرده می‌شود با عناوینی کلی بوده و تشخیص مصداق آنها دشوار و مبتنی بر سلیقه دست اندرکاران می‌گردد که این، خود، مانعی بر سر راه تحقق حقوق مورد نظر است. مطابق ماده ۱۷ این قانون نیز چنانچه اطلاعات مورد درخواست به امنیت یا آسایش عمومی لطمه وارد کند و این امر برای موسسات محرز گردد، آنها می‌باید از ارائه اطلاعات خودداری نمایند. این عناوین بسیار کلی بوده و تعیین مصداق آن بی‌شک با دشواری‌ها و چالشهایی مواجه خواهد بود؛ خصوصاً اینکه نهاد بی‌طرفی در قانون طراحی نشده است که در صورت بروز اختلاف در بین درخواست کننده و موسسه مورد نظر، به بررسی امر پرداخته و از این مساله جلوگیری کند که نهادهای دولتی با توسل به عناوینی از قبیل امنیت و آسایش عمومی از ارائه اطلاعات خودداری کنند.

تبصره ۱ و ۲ ماده ۱۷ قانون در پی آن است که دایره استثنائات را مشخص تر نماید. از همین روست که تبصره یک اعلام می‌دارد که تهدید سلامت عمومی و یا بروز خطرات زیست محیطی در زمره مواردی نیست که مشمول مواد ۱۳ تا ۱۷ قانون قرار بگیرد و در نتیجه، هیچ‌گاه موسسات نمی‌توانند به استثنا مندرجات این مواد، از ارائه اطلاعات زیست محیطی و اطلاعات ناظر بر سلامت عمومی خودداری کنند. مطابق تبصره ۲ ماده ۱۷، موضوع مواد ۱۵ و ۱۶ شامل اطلاعاتی که

موجب هتک عرض و حیثیت افراد یا مغایر عفت عمومی و یا اشاعه فحشا می شود نمی گردد. این استثنا در خصوص مفاد ماده ۱۵ پذیرفته شده است. زیرا نمی توان به استناد رضایت افراد و یا سایر دلایل، اطلاعاتی را به دیگران ارائه کرد که باعث هتک حرمت و اشاعه فحشا در جامعه گردد؛ اگرچه بهتر بود که این تبصره ذیل ماده ۱۵ بیان گردد و نه در پایان ماده ۱۷. ولی دلیل ذکر ماده ۱۶ در تبصره ۲ بر نگارندگان معلوم نیست. زیرا ماده ۱۶ اعلام داشته که: «در صورتی که برای موسسات مشمول این قانون با مستندات قانونی محرز باشد که در اختیار قرار دادن اطلاعات درخواست شده، جان یا سلامت افراد را به مخاطره می اندازد یا متضمن ورود خسارت مالی یا تجاری برای آنها باشد، باید از در اختیار قرار دادن اطلاعات امتناع کنند.» حال بدیهی است چنانچه این اطلاعات موجب هتک حیثیت و یا اشاعه فحشا باشند، ارائه آنها به طریق اولی ممنوع است.

در ترکیه، بخش چهارم قانون «حق برخورداری از اطلاعات» به محدودیت‌ها اختصاص دارد. برخی از این محدودیت‌ها محدودیت‌هایی هستند که به منظور جلوگیری از لطمه‌ی احتمالی باید توجیه شود مانند ماده ۱۶ که به اسرار دولتی اشاره کرده که به دفاع ملی یا روابط خارجی لطمه می‌زند و ماده ۱۷ که مربوط به افشای اطلاعات و اسنادی است که به منافع اقتصادی کشور یا توان رقابتی آن لطمه می‌زند. بخشی از محدودیت‌ها نیز مانند اطلاعات مربوط به فعالیت‌های ضد جاسوسی کشوری و لشکری مطلق و بدون قید و شرط است. افزون بر آن، اطلاعات یا اسناد مربوط به پیگردها و رسیدگی‌های قضایی (ماده ۲۰) و اطلاعات مربوط به حریم خصوصی (ماده ۲۱) نیز از شمول این قانون مستثناست. در نهایت، در صورت رد تقاضا توسط موسسه‌ی عمومی می‌توان از آن تصمیم نزد هیأت «حق دسترسی به اطلاعات» فرجام‌خواهی نمود (نمکدوست تهرانی، ۱۳۸۲).

در پاکستان، به موجب فرمان اکتبر ۲۰۰۲ ژنرال مشرف مبنی بر «آزادی اطلاعات»، اسناد دولتی در اختیار شهروندان قرار می‌گیرد که البته استثنایی مهم برای آن وجود دارد و آن اینکه فرمان شامل شرکت‌های دولتی و دولت‌های ایالتی نمی‌شود. در مورد استثنائات هم بسیاری موارد، از جمله اسنادی که به موجب فرمان‌های دولتی محرمانه دانسته شده‌اند، مشمول آنها می‌شوند. (همان) در قانون «آزادی اطلاعات» ارمنستان در برخی موارد استثنائات به اسرار بانک‌ها و اسرار تجاری گسترش یافته‌اند. قانون آزادی اطلاعات گرجستان نیز استثنایی مهم را برای حق دسترسی به اطلاعات در نظر گرفته است و آن اینکه، می‌توان اسامی مسئولینی که در اتخاذ تصمیم عمومی مشارکت داشته‌اند محفوظ نگاه داشت ولی خود تصمیم باید منتشر شود (همان).

ب) قوانین تکمیلی مورد نیاز

به نظر می رسد برای آن که قانون دسترسی به اطلاعات بتواند به اهداف مورد نظر و مقرر خود دست یابد ضروری است در کنار آن قوانین دیگری نیز به تصویب برسند. به بیان دیگر نظام حقوقی و مجموعه قوانین یک کشور مانند پازلی است که قرار نگرفتن یک بخش در محل صحیح باعث می شود سایر قسمتها نیز کارکرد صحیح خود را نیابند. در این قسمت قوانینی که وجودشان برای تکمیل قانون دسترسی به اطلاعات ضروری است پیش بینی شده اند.

یک. تبیین دقیق اسرار دولتی

نخستین قانونی که در کنار قانون دسترسی به اطلاعات باید تدوین و تصویب شود و بدون آن وجود قانون دسترسی به اطلاعات بی فایده خواهد بود، قانون «اسرار دولتی» است. در کشور ما، موانع متعددی برای تحقق نظام جامع اسرار دولتی از بعد حقوقی وجود دارد. نخست اینکه یک «قانون مادر» در مورد اسرار دولتی وجود ندارد. مشکل دوم، فقدان تعریف جامع و مانع از اسرار دولتی است. طبقه بندی اسناد دولتی بسیار زیاد بوده و معیارهای مشخصی برای این طبقه بندی وجود ندارد. علاوه بر موارد فوق، دو اشکال عمده دیگر را نیز شاهد هستیم: نخست اینکه زمان خروج از طبقه بندی برای دسترسی عموم شهروندان به اطلاعات دولتی پیش بینی نشده است. البته شاید این مشکل طبیعی باشد؛ زیرا آیین نامه مربوطه بسیار قدیمی است و نیاز به بازنگری دارد، ولی همان زمان تصویب نیز این مسئله پیش بینی نشد.

دو. تبیین حریم خصوصی

قانون دیگری که به تدقیق قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات یاری می رساند، قانون مربوط به حریم خصوصی است. تا زمانی که حدود حریم خصوصی به طور کامل و دقیق مشخص نشود، بیم آن می رود که دامنه ای اطلاعات موضوع قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به اطلاعات شخصی و خصوصی تسری یابد. «حریم خصوصی» مفهومی است که هم در کشورهای پیشرفته و هم در دین مبین اسلام بر حفظ آن بسیار تاکید شده است و مقصود از آن حق افراد، گروهها و موسسات است نسبت به اینکه برای خود تعیین کنند چه زمانی، چگونه و تا چه اندازه ای

اطلاعات آنها به دیگران قابل مخابره باشد (انصاری، ۱۳۸۴، ۵). به رغم این سابقه، قانونی برای تعریف و تعیین حدود و ثغور حریم خصوصی در کشورمان نداریم.

در نتیجه، در قوانین گوناگون کوشش شده است در رابطه با موضوع خویش معیارهایی برای حریم خصوصی ارائه شود که البته این معیارها متشتت و گاه متعارض هستند. قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» نیز از این مقوله جدا نیست و پیشنهاد دهندگان تلاش نموده‌اند در مواد ۱۵ و ۱۶ جنبه‌هایی از حریم خصوصی را مورد حمایت قرار دهند. برای مثال، در ماده ۱۵ عبارت «اطلاعات مربوط به حریم خصوصی» ذکر شده است در صورتی که مشخص نیست رابطه‌ی این نوع اطلاعات با «اطلاعات شخصی» که در ابتدای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ذکر شده، چیست؟ آیا نوعی این همانی بین این دو متصور است؟ به طور کلی، در تعریف حریم خصوصی «جنبه‌های گوناگون حریم خصوصی شامل حریم خصوصی اطلاعاتی، مکانی، جسمانی و ارتباطاتی باید مطرح شوند» (بروجردی، ۱۳۷۸). اساساً پرسش دیگری نیز در اینجا مطرح می‌شود و آن اینکه در اطلاعات مربوط به حریم خصوصی، هنگامی که تعریفی از «حریم خصوصی» وجود نداشته باشد چگونه می‌توان اطلاعات مربوط بدان را شناسایی نمود؟ در اینجا تشخیص این نوع اطلاعات به قضاوت و فهم افراد بازمی‌گردد که به نوعی محل اعمال معیارهای شخصی است و این امر قابل انتقاد به نظر می‌رسد.

در مجموع، ابهام در دو مفهوم متقابل می‌تواند در قانون مشکل ایجاد نماید: اسرار دولتی و حریم خصوصی. همان‌گونه که گفته شد، فقدان معیارهای عینی و مشخص برای تعریف حدود و ثغور این دو مفهوم به افزایش اختیارات مفسر این مفاهیم، چه ماموران اجرایی و چه قضات، منتهی خواهد شد که امری خطرناک است. این امر نه تنها قانون را از هدف اصلی خویش منحرف می‌کند بلکه در صورت افراط در اعمال معیارهای شخصی، قانون را از محتوای خویش تهی می‌سازد. حال در این میان، راه حل چیست؟ به نظر می‌رسد که تهیه‌ی دو قانون مکمل در مورد حریم خصوصی و اسرار دولتی این نقص را جبران نمایند. البته باید این نکته را هم یادآوری نمایم که لازم نیست تعریف و تعیین معیارهای حریم خصوصی و اسرار دولتی همه در قانون انتشار و آزادی اطلاعات صورت گیرد و اساساً نباید هم چنین باشد. در قانون‌گذاری منطقی به قاعده باید قوانین مربوط به حریم خصوصی و اسرار دولتی پیش از قانون مورد بحث تصویب شوند. اما باز هم مشکلی نیست که لاینحل باشد و می‌توان با قانون‌گذاری تکمیلی نقایص را جبران نمود. یک نکته‌ی پایانی را هم باید اضافه کرد و آن اینکه در هیچ کشوری حریم خصوصی به طور کامل و با

معیارهای کاملاً عینی تعریف نشده است و همواره حوزه‌ای نیز برای قضاوت شخصی باقی گذاشته می‌شود تا بر اساس اوضاع و احوال حریم خصوصی سنجیده شود.

نتیجه‌گیری

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، به شهروندان ایرانی این امکان را می‌دهد که تحت شرایطی به اطلاعاتی که در اختیار نهادهای دولتی است دسترسی یابند. این امر، به آنها این فرصت را می‌دهد که بر کار دولت نظارت داشته و به اطلاعات مورد نیاز خود دسترسی پیدا کنند و از این رهگذر بر شفافیت و پاسخگویی دولت بیفزایند. با این حال در قانون مذکور مشکلاتی به چشم می‌خورد. بدیهی است نبود پیشینه‌ای از این قانون در نظام حقوقی ایران یکی از دلایل چنین مشکلات است. به عنوان مثال می‌توان به ابهام در تعریف برخی واژگان و اصطلاحات، نقص در ضمانت‌های اجرا و تعارض برخی مفاد قانون با اصول کلی حاکم بر دسترسی آزادانه به اطلاعات اشاره کرد. به نظر می‌رسد استفاده از تجربیات کشورهایی که در این زمینه سابقه طولانی تری دارند و بازخوانی مواد قانون از منظر این اصول کلی راههای مناسبی برای حل این مشکلات باشند. با این حال، با وجود تمام مشکلات یاد شده، نفس پذیرش تکلیف دستگاههای دولتی به ارائه اطلاعات و تصویب قانونی به منظور شناسایی حق شهروندان در دسترسی به اطلاعات در اختیار نهادهای دولتی، گامی بلند در راستای تضمین حقوق شهروندان، شفاف سازی و در نهایت، حاکمیت مطلوب می‌باشد. گامی که می‌تواند با اجرایی صحیح و اصلاحات ضروری بعدی نقشی تعیین کننده در گسترش فرهنگ مردم سالاری در جامعه ایرانی داشته باشد. به نظر می‌رسد این مهم نیست که قانون مورد بحث با سایر قوانین دسترسی به اطلاعات برابری کند بلکه مهم گام نخست می‌باشد که برداشته شده است. در واقع، همین قانون با ساختار و محتوای فعلی رویداد میمون و مبارکی در عرصه‌ی حقوقی و اطلاعات کشور است و در آینده می‌توان نقاط ضعف آن را با اصلاح و قوانین مکمل جبران نمود و مفادش را توسعه داد. بدیهی است هر قانونی که هدف آن کمک به فضای باز ارتباطی باشد، به رشد مردم‌سالاری و اصلاح مردم‌سالارانه‌ی قوانین رسانه‌ای دیگر یاری خواهد رساند.

با وجود تمام اشکالات اشاره شده در متن مقاله، می‌توان امیدوار بود که در رویه اجرایی و در مقام اجرا و با تفاسیر مبتنی بر اصول کلی از جانب دست اندرکاران، بسیاری از خلأهای قانون کمتر به چشم آید لیکن نباید چشم بر این مهم بست که اعمال کامل و دقیق این قانون مستلزم

تصویب برخی قوانین تکمیلی و در صورت امکان، اصلاح آن، تدقیق در تعریف مفاهیم، بازبینی در شکل و ساختار نهاد ناظر می باشد؛ امری که در گامهای بعدی می توان بدان پرداخت. همچنین نباید این نکته را از خاطر برد که هرگونه تفسیر و یا تغییر در قانون باید لزوماً مبتنی بر غایت تصویب قانون باشد و چه بسا در این فرض، بازتعریف هدف اولیه قانونگذار از تدوین و تصویب چنین قانونی، اجتناب ناپذیر باشد.

فهرست منابع

- فارسی

- انصاری، باقر، (۱۳۸۷). «بررسی و نقد لایحه آزادی اطلاعات»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، ش. ۱۳.
- انصاری، باقر، (۱۳۸۷). آزادی اطلاعات، تهران، دادگستر.
- انصاری، باقر. (۱۳۸۶). حقوق ارتباط جمعی، تهران، سمت.
- انصاری، باقر. (۱۳۸۴). حمایت از حریم خصوصی، تهران، اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی ریاست جمهوری، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری.
- بروجردی، مهدخت، «حریم خصوصی در جامعه اطلاعاتی»
<http://www.iranwsis.ir/default.asp?C=IRAR&I=45BN45>، (۱۳۸۸/۴/۲۹)
- دفتر مطالعات ارتباطات و فن‌آوری‌های نوین، آشنایی با قانون شفاف‌سازی اطلاعات عمومی جمهوری اندونزی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، کد موضوعی: ۲۸۰، شماره مسلسل: ۹۶۰۶، فروردین ماه ۱۳۸۸.
- قاری سید فاطمی، سید محمد. (۱۳۸۸). حقوق بشر در جهان معاصر، دفتر دوم، تهران، شهر دانش.
- کاتوزیان، ناصر و همکاران. (۱۳۸۲). آزادی اندیشه و بیان، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- کمالی، محمد هاشم. (۱۳۸۱). آزادی بیان در اسلام، ترجمه محمد سعید حنایی کاشانی، تهران، قصیده‌سرا.
- نمکدوست تهرانی، حسن. (۱۳۸۲). «آزادی اطلاعات و حق دسترسی در کشورهای آسیای مرکزی و غربی»، دومین سمینار میان منطقه‌ای کشورهای آسیای مرکزی - غربی و جامعه‌ی اطلاعاتی، تهران، ۱۱ و ۱۲ شهریور.

- نمکدوست تهرانی، حسن، (۱۳۸۱). «حق دسترسی به اطلاعات: بنیان‌ها، روند جهانی و جایگاه ایران»، همایش علمی ایران و جامعه‌ی اطلاعاتی در سال ۱۴۰۰ هجری شمسی، ۲۵ تا ۲۸ آذر.

<http://iritn.com/ITshow-news-1126-1127>

- لاتین

- BOITEAU, Claudie,(2007).«Vers une définition du service public», **Revue Française du Droit Administratif**
- COSTA, Jean-Pierre,(1996).«La Commission d'accès aux documents administratifs », **Revue Française de Droit Administratif**.
- DELAUNAY, Bénédicte,(2003).«Le droit d'accès aux documents administratifs: une nouvelle liberté publique», **La Tribune du Droit Public**, VII, n° 14.
- DONIER, Virginie,(2008).«Les droits de l'usager et ceux du citoyen », **Revue Française du Droit Administratif**
- DUPUIS, Georges, GUEDON, Marie-José,(2000).CHRETIEN, Patrice, **Droit Administratif**, 7^e éd., Paris, Armand Colin.
- DURELLE-MARC, Yann-Arzel,(2008).«Le citoyen administrative les données théoriques et historiques d'une quadrature», **Revue Française du Droit Administratif**.
- Human Rights Centre, **Study Guide on the Human Rights to Freedom of Expression**, p.1. Available at:
http://www.hrea.org/index.php?doc_id=408.
- JOSEPH, Sarah, SCHULTZ, Jenny, CASTAN, Melissa,(2000).**The International Covenant on Civil and Political Rights**, New York, Oxford.
- KORTTEINEN, Juhani, MYNTTI, Kristian, HANNIKAINEN, Lauri,(1999). «Article 19», **The Universal Declaration of Human**

Rights – A Comment Standard of Achievement, Hague, Martinus Nijhoff Publishers.

- MASON AC KBE, Sir Anthony,(2000).«The Relationship between Freedom of Expression and Freedom of Information», **Freedom of Expression and Freedom of Information- Essays in Honor of Sir David Williams**, New York, and Oxford.
- PALMER, Stephanie,(2000).«Freedom of Information: The New Proposals», **Freedom of Expression and Freedom of Information- Essays in Honour of Sir David Williams**, New York, Oxford.
- SUDRE, Frédéric,(2005). **Droit européen et international des droits de l'homme**, 7^e éd., Paris, P.U.F.
- VAN LANG, Agathe, GONDOUIN, Geneviève, INSERGUET-BRISSET,(2002). Véronique, **Dictionnaire de droit administratif**, 3^e éd., Paris, Armand Colin.

مرکز تحقیقات کامپیوتر علوم اسلامی