

تحلیل حقوقی نسبت‌سنجی حق دسترسی عموم به اطلاعات با تحقق حقوق شهروندی با تأکید بر نظام حقوقی ایران

وجیهه محسنی^۱ - سید محمد هاشمی^۲ - محمدجواد جاوید^۳ - بیژن عباسی^۴

دریافت: ۱۳۹۷/۳/۷ - پذیرش: ۱۳۹۷/۸/۲۸

چکیده

حق دسترسی به اطلاعات یکی از اصول بنیادین حکومت‌های دموکراتیک و از مصادیق مهم نسل اول حقوق بشر و تضمین‌کننده حقوق شهروندی است. حقوق بشر به عنوان حقوق پایه و اولیه، تکلیف و تعهدی بنیادین است که مشروعیت آن مشروط به طرح و تصریح در قانون اساسی نیست اما حقوق شهروندی تنها در یک رابطه حق و تکلیفی وضعی قابل تحقق است و به موازات هر حقی برای شهروند، تکلیفی نیز وجود دارد. شناسایی و تضمین حق مزبور با گسترش سریع شبکه‌های اجتماعی به یکی از مهمترین مصادیق تحقق حقوق شهروندی در نظام حقوقی ایران تبدیل شده است. علیرغم تصویب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات سال ۱۳۸۸، تاکنون ضمانت اجرایی خاصی اندیشیده نشده است و نقاط ضعفی مانند ابهام و اجمال در تعاریف و مفاهیم، فقدان تشکیل کمیسیون موضوع ماده ۱۸، از عوامل عدم تحقق حق مزبور است. پرسش اصلی این است که اصول حاکم بر مقررات‌گذاری نظام حقوقی ایران در حوزه حق دسترسی به اطلاعات چیست و تأثیر آن بر تحقق حقوق شهروندی چگونه است؟ فرضیه اصلی این است که آیا ظرفیت‌شناسی مقررات‌گذاری نظام حقوقی ایران می‌تواند در حوزه حق دسترسی به اطلاعات و بر تحقق حقوق شهروندی تأثیرگذار باشد.

واژگان کلیدی: آزادی اطلاعات، حق دسترسی آزاد به اطلاعات، حقوق شهروندی، پاسخگویی، شفافیت

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکز، تهران، ایران

vajihe.mohseni@yahoo.com

dr.sm.hashemi@gmail.com

Jjavid@ut.ac.ir

b.abbasi@ut.ac.ir

۲. استاد حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)

۳. استاد حقوق عمومی دانشگاه تهران

۴. دانشیار حقوق عمومی دانشگاه تهران

مقدمه

در چند دهه اخیر «آزادی اطلاعات» در مفهوم خاص خود یعنی «حق دسترسی آزاد به اطلاعات»^۱ به دلیل فواید و آثار مثبتی که شناسایی و اجرای این آزادی در برخی از کشورهای جهان داشته، توجه ویژه‌ایی را به خود جلب کرده است. رشد و توسعه روزافزون وسایل نوین ارتباطی همچون اینترنت به ویژه شبکه‌های اجتماعی نظیر تلگرام نیز، منجر به فراگیر شدن این موضوع در سطح عموم و فراهم شدن امکان دسترسی آسان شهروندان به اطلاعات و اخبار شده و خلاء احتمالی آن در جوامع را محسوس‌تر و افکار عمومی را به آن حساس‌تر کرده است. در واقع امروزه این حق به عنوان زیربنای مردم‌سالاری مطرح و موجب تحقق کرامت انسانی، مشارکت عمومی، عدالت اجتماعی و همچنین شفافیت در ارکان حکومت می‌گردد. لذا به هر میزان که دولت‌ها در مسیر دست یافتن شهروندان خود به اخبار و اطلاعات، محدودیت ایجاد کنند از عدالت دورتر و بیشتر در معرض فساد قرار می‌گیرند.

بر این اساس می‌توان قانون آزادی انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ را یکی از مهم‌ترین و مؤثرترین روش‌های حمایت از آزادی اطلاعات و بستر ساز نظارت همگانی بر فعالیت مؤسسه‌های دولتی و عمومی دانست که بر ابعاد گوناگون زندگی اجتماعی از جمله سیاست، اقتصاد و فرهنگ عمیقاً تأثیر می‌گذارد.

پرسش اصلی این است که نسبت میان تضمین حق دسترسی عموم به اطلاعات با تحقق حقوق شهروندی چیست؟

فرضیه این مقاله نیز به این صورت است که تضمین حق دسترسی آزاد افراد به اطلاعات، مهم‌ترین عامل تحقق حقوق شهروندی بوده اما عدم تبیین و تعریف دقیق از محدودیت‌های حاکم بر این حق، سبب فقدان ایجاد یک ضمانت اجرای قوی و کارآمد در عرصه آزادی اطلاعات و نقض حقوق شهروندی گردیده است.

لذا فقدان یک پژوهش جامع پیرامون موضوع تحقیق با توجه به اهمیت تضمین حق دسترسی آزاد به اطلاعات در تحقق حقوق شهروندی، ضرورت تحقیق در این حوزه را مضاعف کرده است.

بر این اساس، این مقاله با رویکردی تحلیلی-توصیفی و با بهره‌گیری از منابع موجود در پنج

قسمت سامان یافته است. قسمت اول در خصوص مفهوم حقوق شهروندی و آزادی اطلاعات، قسمت دوم پیرامون مبانی آزاد اطلاعات، قسمت سوم پیرامون حق دسترسی به اطلاعات در منابع حقوقی ایران، قسمت چهارم راجع به موانع و بایسته‌های آزادی اطلاعات در ایران و قسمت پنجم درباره استثنائات وارد بر آزادی اطلاعات می‌باشد.

۱. مفهوم حقوق شهروندی و آزادی اطلاعات

۱-۱. مفهوم حقوق شهروندی

یکی از مؤلفه‌های اجتماعی، سیاسی و حقوقی دولت مدرن در جهان معاصر، جایگاه و حقوق و امتیازات شهروندان است. به دنبال تحولات اجتماعی و انقلاب‌های سیاسی در دو قرن گذشته و فروپاشی بنیان حکومت‌های خودکامه و پیدایش مفاهیم جدید در ادبیات سیاسی و حقوقی، دوره جدیدی در تجربه تاریخی بشر رقم خورد. پیدایش مجالس قانونگذاری، تفکیک قوای حکومتی، استقلال دستگاه قضا، تحدید قدرت سیاسی و ظهور قوانین اساسی به عنوان میثاق عمومی میان حاکمیت سیاسی و شهروندان، افق نوینی را در تنظیم و شفافیت روابط متقابل دولت و شهروندان و حقوق و امتیازات شهروندان در قوانین اساسی دولت‌های جدید جایگاهی ممتاز یافت.^۱

اما زمانی که از حقوق شهروندی سخن به میان می‌آید، در حقیقت، به سبک خاصی از زندگی اشاره می‌شود، به این معنی که در ذیل نظام‌های سلطانی یا به قول ایرانی‌ها نظام‌های خسروانی، مفهومی به نام حقوق شهروندی وجود ندارد. افرادی که در قلمرو سرزمینی این دسته از دولت‌ها زندگی می‌کردند، رعیت نام داشته و وضعیت حقوقی آنها وضعیت ارباب - رعیتی یا شاه - رعیتی بوده است. این وضعیت تفاوت بنیادینی با وضعیت حقوقی شهروند دارد (احمدی طباطبائی، ۱۳۸۸: ۴).

در گذشته - در یونان و روم باستان - لفظ حقوق شهروندی به کار برده می‌شد اما در آنجا مفهوم بسیار مضیقی مطرح نظر بوده و منحصر به یک طبقه خاص می‌شده است، مثلاً زنان یا برده‌ها را به عنوان شهروند نمی‌پذیرفتند (گرچی از ندریانی، ۱۳۸۸: ۹۷).

آنچه مسلم است صرف جمع شدن افراد در مکان خاص و تشکیل جامعه انسانی، منجر به ایجاد شهروند نمی‌شود، بلکه افراد زمانی لقب شهروند به خود می‌گیرند که نسبت به حقوق و

1. Citizen.

تکالیف خود آگاهی داشته باشند (تقی پور، ۱۳۹۰: ۳۵).

بنابراین حقوق شهروندی در جایی مطرح می‌گردد که حقوق بشر قرار است در درون یک جامعه مدنی با در نظر گرفتن اولویت‌های زندگی اجتماعی از جمله اخلاق عمومی، مصالح عمومی، بهداشت عمومی، امنیت عمومی و منافع عمومی، ذیل یک حکومت خاص، در سرزمینی خاص و در مورد مردمی خاص، شکل قانونی و اجرایی به خود بگیرد. حقوق شهروندی در درون یک کشور، حقوق بشری است که به واسطه به رسمیت شناخته شدن از سوی قانونگذار، قانونی تلقی می‌شود (جاوید، ۱۳۹۲: ۷۳).

با این توضیحات روشن می‌شود که مفهوم حقوق شهروندی مفهومی مدرن است و شامل افرادی می‌شود که در قلمرو سرزمینی یک دولت - کشور زندگی می‌کنند و در قبال تکالیفی که بر عهده می‌گیرند، دولت حق‌ها و آزادی‌هایی را برای آنها به رسمیت می‌شناسد (گرچی از ندریانی، ۱۳۸۸: ۹۸-۹۷). به عبارتی دیگر، حقوق شهروندی، به مجموعه حقوق و آزادی‌هایی گفته می‌شود که دولت اجرای آن را طبق قوانین داخلی برای اتباع خود تامین و تضمین کرده است و محتوای آن ممکن است از یک کشور به کشور دیگر متفاوت باشد (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۸: ۹).

۲-۱. تعریف و مفهوم آزادی اطلاعات

آزادی اطلاعات؛ اصطلاحی است که نخستین بار در ایالات متحده آمریکا به کار رفته و در مورد محتوای خود نیز تا اندازه‌ای گمراه کننده است. منظور از آزادی اطلاعات، آزادی دسترسی افراد و جامعه به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و برخی مؤسسات غیر عمومی است (انصاری، ۱۳۸۷: ۲۵). آزادی اطلاعات و مؤلفه آن، «حق دسترسی به اطلاعات»، در معنای توانایی شهروندان در دسترسی به اطلاعات که در اختیار حکومت است، در سال‌های اخیر توجه ویژه‌ای را به خود جلب کرده است (نمک دوست تهرانی، ۱۳۸۳: ۶۴).

با بررسی اسناد بین‌المللی و دکترین حقوقی، می‌توان دو دیدگاه متمایز را در خصوص مفهوم اصل آزادی اطلاعات، مشاهده نمود:

الف- تعریف موسّع: اصل آزادی اطلاعات، جریان عاری از محدودیت داده‌ها در سطح جامعه است؛ به گونه‌ایی که تحصیل، انتقال و انتشار آن‌ها به صورت آزادانه، صورت پذیرد، در

این صورت؛ آزادی اطلاعات و حق بر اطلاعات، عبارت از حق افراد در کسب هرگونه اطلاعات و انتقال و انتشار آزادانه در هر مکانی خواهد بود. قطعنامه شماره (۱) ۵۹ مجمع عمومی سازمان ملل متحد، مصوب سال ۱۹۴۶ میلادی به عنوان نخستین سند بین‌المللی در عرصه آزادی اطلاعات، با چنین رویکردی این اصل را متضمن حق جمع‌آوری، انتقال و انتشار اخبار در هر مکانی دانسته است.^۱

ب- تعریف مضیق: با گذشت زمان، جامعه بین‌الملل، ضمن تحدید دامنه مفهوم آزادی اطلاعات، آن را منحصر بر آزادی شهروندان در دسترسی به اطلاعات نگهداری شده توسط مؤسسات دولتی نموده است که در این رهیافت، آزادی اطلاعات اولاً: تنها شامل آزادی در تحصیل اطلاعات بوده و منصرف از مواردی نظیر انتقال و انتشار آنها می‌باشد و ثانیاً؛ فقط اطلاعاتی در این چارچوب مطمح نظر قرار می‌گیرد که در اختیار مؤسسات وابسته به حکومت بوده و یا کارکرد عمومی دارند. در کنوانسیون دسترسی به مدارک رسمی که در سال ۲۰۰۹ میلادی در «ترومسو» نروژ، توسط شورای اروپا تهیه شد، این نهاد در معنای دسترسی به مدارک نگهداری شده نزد مقامات دولتی، منحصر شد.^۲

لذا بر مبنای تعریف کنونی که مورد وفاق متخصصان عرصه آزادی اطلاعات نیز واقع شده، می‌توان حق بر اطلاعات را به معنای حق اعتباری دسترسی اشخاص به اطلاعاتی که در اختیار نهادهای دولتی باشد، تعریف نمود.^۳

بنابراین منظور از آزادی اطلاعات، آزادی دسترسی عموم شهروندان به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی، برخی مؤسسات خصوصی (غیرعمومی) و فعالیت بدنه حکومت درباره اعمال حاکمیت و در عرصه بین‌المللی و ملی است.

۲. مبانی آزادی اطلاعات

بطور کلی، مبانی آزادی اطلاعات تقارب نزدیکی با «شهروندمداری» دارد. مبانی متعددی را

1. Calling of an International Conference on Freedom of Information (Resolutions Adopted by the General Assembly During its First Session, No, 59, Retri July 22, 2012, from, <http://daccess-adds-ny-un.org/>. Seen:7/04/2018.

2. Council of Europe Convention on Access to Official Documents, No. 205, Ret may 3 2014, from: <http://www.conventions.coe.int/treaty/commun/cherchsig.asp?Nt=2058cm=8Df=3/05/2014d=ENG>. Seen:7/04/2018

3. Right to Information, Birkinshaw, Patrick, (2014), Freedom of Information (The Law, the Practice and the Ideal), Cambridge University Press, Fourth Edition.

می توان برای آزادی اطلاعات بر شمرد از آن جمله می توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱-۲. مبنای سیاسی و حق تعیین سرنوشت

مهم ترین مبنای آزادی اطلاعات مربوط به «قرارداد اجتماعی» است. مفهوم «قرارداد اجتماعی»، بر یک فرضیه یا شرط اولیه و واحد استوار است: خواست و اراده انسان ها جهت پایان بخشیدن به ناامنی و منازعات میان خود که «وضع طبیعی» نامیده می شود. تشکیل جامعه سیاسی، جامعه مدنی و دولت، پاسخی است که انسان ها برای خروج از این اوضاع نابسامان یافته اند (صناعی، ۱۳۸۴: ۱۲-۱۳).

کانت نیز با الهام گرفتن از افکار حاکم زمان خود، قرارداد اجتماعی را اساس دولت و جامعه دانست: «عملی که با آن مردم، خود به صورت دولت در می آیند، یا بهتر بگوئیم صورت عقلانی عملی که مبین مشروعیت آن است، قرارداد اولیه ای است که با آن، همه و تک تک افراد آزادی بیرونی خود را فرو می نهند تا سرانجام آن را در مقام یک جمهوری باز پس گیرند» (فلسفی، ۱۳۸۱: ۴۰-۳۹).

۲-۲. حاکمیت مردم

به نظر برخی اندیشمندان، از منظر حقوق بشر معاصر، حتی پشتوانه اعتبار قوانین نیز، دموکراتیک بودن نظام حکومتی است. حکومت های غیرانتخابی از منظر حقوق بشری، واجد هیچ گونه مبنا و اساس مشروعیت بخش اخلاقی نیستند، چه این که بنیادی ترین حق انسانی، پس از حق حیات که همانا حق تعیین سرنوشت را نادیده گرفته اند (سیدفاطمی، ۱۳۸۸: ۱۸۰ و ۹۲).

بنابراین آزادی اطلاعات، منجر به نوعی پاسخگویی عمومی با هدف اثبات حاکمیت مردم می شود. همچنین اصولاً داوری در مورد اعمال و کارکردهای دولت و مقامات دولتی، از طریق و مجرای اطلاعات گذر می کند (مندل، ۱۳۸۱: ۳۸ و ۳۴).

۳-۲. پاسخگویی مقامات عمومی

دسترسی به اطلاعات موجود در دستگاه های حکومتی، مقدمه پاسخگویی حکومت ها به افکار عمومی است. پاسخگویی دو گونه است: اختیاری و اجباری. پاسخگویی اختیاری یعنی

این که مقامات و مدیران دولتی راساً به گزارش عملکرد خود پردازند و اهداف، مأموریت‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌های خود را تشریح و تبیین نمایند. پاسخگویی اجباری یعنی اینکه مقامات و مدیران دولتی به پرسش‌هایی که از آنها پرسیده می‌شود، پاسخ دهند. اهمیت این نوع پاسخگویی بیشتر است، زیرا در پاسخگویی نخست، مقامات و مدیران دولتی، معمولاً اطلاعات را ارائه می‌کنند که در تمجید عملکرد آنها است؛ اما در پاسخگویی اجباری، سازمان‌ها و نهادها باید به پرسش‌هایی پاسخ دهند که در اذهان عمومی مطرح است و ممکن است مدیران سازمان‌ها به افشا و انتشار این اطلاعات تمایلی نداشته باشند (صدقی، ۱۳۹۲: ۱۲). بنابراین، حق بر دانستن به نحو لاینفکی با پاسخگویی یعنی هدف اصلی تمام نظام‌های دموکراتیک پیوند خورده است.

۴-۲. اصل شفافیت

مهم‌ترین و عقلایی‌ترین دلیل برای شفافیت آن است که مشارکت فعال شهروندان را در امور سیاسی و اجتماعی تقویت می‌کند. این مبنای شفافیت بر نظریه‌های دموکراسی مشورتی تکیه دارد که معتقدند شفافیت باید شامل طیف وسیعی از سازوکارهایی باشد که مشارکت شهروندان در سیاست‌گذاری‌ها از طریق دسترسی موثر به روندها و برآیندهای سیاست‌گذاری و اظهارنظر در آنها را ممکن می‌سازد.^۱

در همین ارتباط، کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد طی قطعانه‌ای ویژگی‌های اساسی یک حکمرانی خوب را شفافیت، مسئولیت، پاسخگویی مشارکت، حاکمیت قانون و انعطاف‌پذیری می‌داند (زارعی، ۱۳۸۳: ۱۶۲).

شفافیت اسنادی به معنای باز بودن حکومت است، زیرا بیشتر حکومتها ترجیح می‌دهند که امورشان را در خفا بگذارند. «بیشتر دولت‌ها به جای آنکه خود را امانتدار و نگهداری‌کننده اطلاعات بدانند، خود را مالک اطلاعات رسمی فرض می‌کنند».^۲

1. Verhoeven, A, (2000), The Right to Information: A Fundamental Right?? Lecture at EIPA, Maastricht, available at: <http://www.eipa.nl/Publications/Summaries/1997-2000,1>. Seen: 3/02/2018.

2. ARTICLE 19, (1999), "The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation," Article 19. at: <http://www.article19.org/data/files/pdf/standards/righttoknow.pdf>, Seen: 5/04/2018.

با توجه به تعاریف فوق می‌توان به این نتیجه رسید که شفافیت خود هدف نیست، بلکه ابزار و وسیله‌ای است برای تحقق حکمرانی خوب که از این طریق مدیریت دولتی را پاسخگو نگه داشته و با نشر اطلاعات و عینی نمودن اقدامات باعث کاهش فساد در نظام خدمات عمومی می‌گردد (ناعمه، ۱۱:۱۳۹۰). اصولاً آزادی اطلاعات زمانی با عنصر شفافیت پیوند بیشتری می‌خورد که از افراد و کارمندانی که به سمت شفافیت امور حرکت می‌کنند نیز حمایت شود. به بیان بهتر، زمانی که قانون آزادی اطلاعات، نهادها را مکلف به افشای اطلاعات می‌کند، ساز و کار نظارتی ایجاد می‌نماید که کارمند افشاگر تحت حمایت قرار گیرد (شعبانی، ۱۳۸۷: ۷۶).

بنابراین شفافیت، به عنوان بک ابزار قصد دارد روابط میان مقامات عمومی و عامه را توسعه دهد تا میان اطلاعات ایجاد شده توسط دولت و آنچه در اختیار شهروندان است توازن قوی جهت تحقق دموکراسی و مشارکت مردم در اداره امور کشور برقرار نماید.

۵-۲. مبانی اجتماعی

آزادی اطلاعات پیوند قوی با برخورداری از حق سلامت، حق محیط زیست سالم، حق آموزش و پرورش، حق کار و حق برابری دارد. معمولاً از اطلاعات به قدرت یاد می‌شود. هر فردی که اطلاعات داشته باشد قدرتمند و برعکس هر فردی که اطلاعات نداشته باشد ضعیف خواهد بود. آزادی اطلاعات درصدد است که به افراد جامعه چنان قدرت و توانی اعطا کند که هم خوب بشناسد (قدرت شناخت)، هم خوب تحلیل و بررسی کند (قدرت قضاوت) و هم خوب از حقوق و امتیازات خود دفاع و حمایت کنند (قدرت دفاع) از این رو، آزادی اطلاعات از پیش شرط‌های تحقق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است (به نقل از انصاری، ۱۳۸۶: ۴۰-۴۱).

۶-۲. مبنای اقتصادی

در سال‌های اخیر، مؤسسات مالی و اعتباری بین‌المللی نظیر بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، یکی از پیش شرط‌های اعطای کمک‌ها و وام‌های بین‌المللی را پایبندی کشور متقاضی

1. Access to Information: An Instrumental Right for Empowerment ARTICLE 19: Asociacion Por Los Derechos Civiles (ADC) July 2007, at: <http://www.Article19.Org>. Seen: 5/04/2018.

کمک یا وام به شفافیت و آزادی اطلاعات قرار داده‌اند. مبنای این نگرش آن است که در عمل، بارها مشاهده شده است که برخی از کشورها، تسهیلات اخذ شده را در اموری غیر از آن چه باید، صرف کرده‌اند یا با ارائه اسناد و گزارش‌های کذب که تشخیص صحت مطالب آنها نیز غالباً دشوار است، تسهیلات بین‌المللی را تلف کرده‌اند. به دیگر سخن، اثبات شده است که برخی از تسهیلات بین‌المللی منشأ فساد شده‌اند (انصاری، ۱۳۸۶: ۴۲-۴۱).

به اعتقاد بسیاری از کارشناسان و نظریه‌پردازان، حقوق سیاسی تأثیر قابل انکاری در رفع فقر و توسعه اقتصادی دارد. حتی وقتی که مردم بدون آزادی‌های سیاسی و مدنی، دچار مشکلات اقتصادی می‌گردند، آنان از آزادی‌های لازم در تعیین سرنوشت خویش محروم هستند و فرصت دخالت در تصمیم‌گیری‌های مهم مربوط به امور عمومی از آنان سلب شده است (سن، ۱۳۸۲: ۳۱). به همین دلیل «آمارتیا سن» بر این عقیده است که قحطی هرگز در نظام‌های مردم‌سالار، چه در آنهایی که اقتصاد غنی دارند، مانند اروپا و آمریکای شمالی، چه در آنهایی که به طور نسبی فقیرند، مانند هند پس از استقلال رخ نداده است (سن، ۱۳۸۲: ۳۰). بنابراین باید گفت عدم توجه به آزادی اطلاعات یا ارائه اطلاعات نادرست می‌تواند خود منجر به برخی آشفته‌گی‌های اقتصادی گردد.

۳. حق دسترسی به اطلاعات در منابع حقوقی ایران

۳-۱. قانون اساسی

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به حق دسترسی آزاد به اطلاعات تصریح نشده است. اما با تفسیر موسع اصل بیست و پنجم قانون اساسی، همین طور اصل هشتم این قانون، شاید بتوان تا حدی حق دسترسی به اطلاعات را تضمین نمود.

بند ۲ اصل سوم قانون اساسی به تکلیف دولت جمهوری اسلامی نسبت به بالابردن سطح آگاهی‌های عمومی، اصل ۶۸ به علنی بودن رسیدگی به جرایم سیاسی و مطبوعاتی در دادگاه‌های دادگستری و اصل ۶۹ به علنی بودن مذاکرات مجلس شورای اسلامی اشاره دارد (عباسی، ۱۳۹۵: ۱۶۰).

اصل بیستم قانون اساسی؛ همه افراد ملت را بهره‌مند از حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام می‌داند و از آن جا که حق دسترسی آزاد به

اطلاعات در ذیل هر کدام از این حقوق قابل تفسیر و تأویل است، می‌تواند در حدود قانون اساسی و شریعت اسلام مورد حمایت قرار گیرد. همچنین اصل بیست و پنجم، عدم مخابره و نرسانیدن مصادیقی از اطلاعات را مگر به حکم قانون منع کرده است. از این رو این اصل قانون اساسی نیز به طور ضمنی اشاره به آزادی اطلاعات دارد.

اصل نهم درباره حفظ آزادی و استقلال شهروندان است که فحوای آن حق دسترسی آزاد به اطلاعات را تأیید می‌کنند. [...] هیچ مقامی حق ندارد به نام استقلال و تمامیت ارضی کشور، آزادی‌های مشروع را هر چند با وضع قوانین و مقررات سلب کند.

اصل هشتم قانون اساسی امر به معروف را وظیفه‌ای همگانی می‌داند. لذا می‌توان با تفسیر این اصل «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 به عنوان حق تلقی شود، باید در قالب حق انتقاد یا اصل در حربه مطرح شود» (کمالی، ۱۳۸۱: ۶۲) و در ذیل حمایت از آزادی بیان، حق دسترسی را نیز حقی قانونی برای شهروندان تلقی کنیم.

در نهایت اینکه قانون اساسی ایران، اشاره صریحی به آزادی اطلاعات ندارد و اصل ۲۴ هم که به طور ضمنی این موضوع را در برمی‌گیرد، «معطوف به آزادی مطبوعات و آزادی بیان در صدا و سیما، با دو قید عدم «مخل به مبانی اسلام» و «مخل حقوق عمومی» است و در آن تأکیدی بر ملزومات این امر یعنی جستجو، جمع‌آوری، انتقال، انتشار و دریافت آزادانه اخبار و عقاید صورت نگرفته است. توجه به این کاستی از آن جهت ضروری است که بسیاری از نهادهای بین‌المللی و کشورها به رسمیت شناختن آزادی بیان را در قوانین اساسی خود، دلالتی آشکار در به رسمیت شناختن آزادی اطلاعات و حق دسترسی به اطلاعات دانسته‌اند. متأسفانه به جای استنباطی چنین، در کشور ما بیشتر به فراز دوم این دو اصل پرداخته شده و تفسیرهای محدودکننده از این اصل توجه شده است» (نمک دوست تهرانی، ۱۳۸۲: ۶۵۰).

۲-۳. قوانین عادی

اولین قانون عادی که در جمهوری اسلامی ایران از آزادی اطلاعات حمایت کرده، قانون مطبوعات است. ماده پنجم 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 ساز و کاری برای تضمین حق کسب و انتشار اخبار و اطلاعات نه راه حل مشخصی ارائه می‌شود و نه حق دسترسی به اطلاعات به طور کامل تضمین می‌شود.

دومین قانون در حوزه آزادی اطلاعات، قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» است که به دنبال اختلاف مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان و ارجاع آن در سال ۱۳۸۸، به مجمع تشخیص مصلحت نظام مجمع در همان سال، قانون مذکور را تصویب کرد. 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 بوجود 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 می‌افزاید، لذا تردیدی نیست که نفس طرح این موضوع و تضمین آن در قانون لازم‌الاجرا به خودی خود شایسته و حرکتی در جهت تضمین و گسترش حقوق اساسی افراد به شمار می‌رود». (ویژه و طاهری، ۱۳۹۰: ۲۴۳-۲۴۴).

«اما در عین حال به دلیل نبود انسجام لازم و فقدان برخی مفاهیم کلیدی و مهم در این لایحه موجب شده تا دستیابی به هدف واقعی و نهایی این لایحه با کاستی‌هایی مواجه شود» (جم و دیگران، ۱۳۸۹: ۷۰۳).

۳-۳. منشور حقوق شهروندی

منشور حقوق شهروندی با هدف استیفا و ارتقای حقوق شهروندی و به منظور تدوین «برنامه و خط‌مشی دولت»، موضوع اصل ۱۳۴ قانون اساسی تنظیم شده و شامل مجموعه‌ای از حقوق شهروندی است که یا در منابع نظام حقوقی ایران شناسایی شده‌اند و یا دولت برای شناسایی، ایجاد، تحقق و اجرای آنها از طریق اصلاح و توسعه نظام حقوقی و تدوین و پیگیری تصویب لوایح قانونی یا هرگونه تدبیر یا اقدام قانونی لازم، تلاش جدی و فراگیر خود را معمول خواهد

داشت. بند چ این منشور، به شناسایی حق دسترسی به اطلاعات اختصاص یافته است. مطابق ماده ۳۰ منشور،^۱ یک حق برای شهروند و یک تکلیف برای دستگاه‌ها و نهادها لحاظ گردیده است. حق شهروندان، دسترسی به اطلاعات عمومی موجود در مؤسسات عمومی و خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی است و تکلیف دستگاه‌ها و نهادها نیز انتشار مستمر اطلاعات غیرطبقه‌بندی شده و مورد نیاز جامعه است. در ماده ۳۱ منشور،^۲ قسم دیگری از حق دسترسی به اطلاعات شناسایی شده است. این حق، تحت عنوان «حق دسترسی شهروندان به اطلاعات شخصی خود که توسط مؤسسات مذکور در ماده ۳۰ نگهداری می‌شود» شناسایی شده است. همچنین به «منع افشای اطلاعات خصوصی اشخاص» اشاره گردیده است مگر به موجب قانون یا با رضایت خود افراد. بر اساس ماده ۳۱ منشور حقوق شهروندی، حق دسترسی آزاد به اطلاعات، یک حق نامحدود نیست و این حق دارای حدود و ثغوری است که به موجب قانون تعیین می‌شود. یکی از موارد تحدید حق مزبور، افشای اسناد و اطلاعاتی است که تعدی به حریم حقوق مردم تلقی می‌گردد و ناقض حریم خصوصی شهروندان است. مقرر ذیل ماده ۳۱ ناظر بر تحدید حق دسترسی به اطلاعات با یکی از جنبه‌های حریم خصوصی افراد یعنی اطلاعات خصوصی اشخاص است.

۴-۳. مؤسسات مشمول حق دسترسی به اطلاعات

به طور سنتی، قوانین مربوط به آزادی اطلاعات، تنها قوه مجریه را مورد توجه قرار داده و متعرض قوای مقننه و قضاییه نمی‌شوند ولی مبانی آزادی اطلاعات ایجاب می‌کند، تمام دستگاه‌های اجرایی مشمول آن شوند. مع الوصف، تقریباً در همه کشورها برخی از مؤسسات عمومی از شمول قانون آزادی اطلاعات استثناء شده‌اند. این مؤسسات عبارتند از: مؤسسات نظامی، امنیتی و اطلاعاتی (جم و دیگران، ۱۳۸۹: ۱۴۸). در قانون «انتشار و دسترسی آزاد به

۱. ماده ۳۰ منشور حقوق شهروندی مقرر داشته: «حق شهروندان است که به اطلاعات عمومی موجود در مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی دسترسی داشته باشند. همه دستگاه‌ها و نهادها موظف به انتشار مستمر اطلاعات غیرطبقه‌بندی شده و مورد نیاز جامعه می‌باشند».

۲. ماده ۳۱ منشور حقوق شهروندی مقرر داشته: «حق شهروندان است که به اطلاعات شخصی خود که توسط اشخاص و مؤسسات ارائه‌دهنده خدمات عمومی جمع‌آوری و نگهداری می‌شود دسترسی داشته باشند و در صورت مشاهده اشتباه، خواستار اصلاح این اطلاعات گردند. اطلاعات خصوصی مربوط به افراد را نمی‌توان در اختیار دیگران قرار داد، مگر به موجب قانون یا با رضایت خود افراد».

اطلاعات» موسسات خاصی، از شمول الزامات ناشی از آزادی اطلاعات استثناء نشده است و همه موسسات عمومی مشمول آن شده‌اند.

در رابطه با موسسات خصوصی، قانون؛ موسسات خصوصی را «تنها در صورتی ملزم به ارائه اطلاعات می‌داند که اطلاعات درخواستی، برای اجرای حقوق یا حمایت از حقوق آنها ضروری باشد (ماده ۶ مصوبه مجلس شورای اسلامی) که می‌بایست خود شخص یا نماینده قانونی او درخواست مربوطه را تحویل مؤسسات مربوطه نماید.

۵-۳. آیین دسترسی

در قانون مذکور، فصل مجزایی تحت عنوان آیین دسترسی پیش‌بینی شده است که فرآیند دسترسی به اطلاعات را بیان می‌دارد. ماده ۵ این قانون، مؤسسات عمومی را مکلف به ارائه اطلاعات موضوع این قانون، در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض می‌داند. براساس ماده هفتم این قانون هیچ موسسه عمومی نمی‌تواند از متقاضی دسترسی به اطلاعات، دلیل یا توجیهی جهت تقاضایش مطالبه کند. همین‌طور در ماده ۸، مؤسسات مورد تقاضا، می‌بایست در اسرع وقت، پاسخگویی درخواست متقاضیان باشند و حداکثر زمان پاسخگویی، نمی‌تواند از ده روز تجاوز کند.

۶-۳. ترویج شفافیت

قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» در ماده ۱۰ و در جهت ترویج شفافیت، منافع عمومی و حقوق شهروندی، کلیه مؤسسات عمومی را جز در مورد اطلاعات طبقه‌بندی شده ملزم به انتشار اطلاعات عمومی مرتبط با آن مؤسسه کرده است. این اطلاعات، شامل عملکرد و ترازنامه می‌باشد که می‌بایست حداقل سالی یک بار از طریق امکانات رایانه‌ای و حتی الامکان، در یک کتاب راهنما اطلاعاتی شامل موارد زیر در دسترس عموم قرار گیرد:

الف- اهداف، وظایف، سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها و ساختار؛

ب- روش‌ها و مراحل اتمام خدماتی که مستقیماً به اعضای جامعه ارائه می‌دهد؛

پ- ساز و کارهای شکایت شهروندان از تصمیمات یا اقدامات آن مؤسسه؛

ت- انواع و اشکال اطلاعاتی که در آن مؤسسه نگهداری می‌شود و آیین دسترسی به آنها؛

ث- اختیارات و وظایف ماموران ارشد خود؛

ج- تمام ساز و کارها یا آیین‌هایی که به وسیله آنها اشخاص حقیقی و حقوقی و سازمان‌های غیردولتی می‌توانند در اجرای اختیارات آن واحد مشارکت داشته یا به نحو دیگری موثر واقع شوند.

۴. بایسته‌های اصولی تحقق حق آزادی اطلاعات در ایران

۴-۱. ارتقای آگاهی عمومی و فرهنگ‌سازی در زمینه آزادی اطلاعات

حکومت‌ها و موسسات عمومی طی سالیان متمادی با فرهنگ اسرارگرایی خو گرفته‌اند. در بسیاری از حکومت‌های کنونی جهان، نبود آزادی اطلاعات و طفره‌رفتن از شناسایی آن، معقول وجود چنین فرهنگی است. به همین دلیل حمایت از آزادی اطلاعات ایجاب می‌کند، ساز و کارهایی برای پاسخ به مسائل ناشی از فرهنگ محرمانه‌گرایی در درون حکومت‌ها پیش‌بینی شود. این ساز و کارها در سه دسته مهم قابل تقسیم‌بندی هستند: آموزشی، فرهنگی و تقنینی.

الف- نهادینه‌کردن آزادی اطلاعات و آموزش راهکارهای برخورداری از آن

برای تحقق اهداف آزادی اطلاعات، آگاه ساختن مردم از حقوق آنها و ترویج فرهنگ شفافیت در درون دولت، ضروری است. بنابراین فعالیت‌های آموزشی و ترویج دهنده، جزء مهمی از نظام آزادی اطلاعات به شمار می‌رود.

آموزش اطلاعات دو فایده دارد:

* مقامات و مسئولان دولتی را به تکالیفی که نسبت به آگاه ساختن مردم دارند واقف می‌سازد.

* مردم را از حقوق خود نسبت به دسترسی به اطلاعات موجود در دستگاه‌های حکومتی،

آگاه می‌سازد (انصاری، ۱۳۸۷: ۸۴).

دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است، طبق اصل ۳ قانون اساسی، در جهت «بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها با استفاده صحیح از رسانه‌های گروهی و مطبوعات» عمل کند.

علاوه بر آموزش عمومی، آموزش کارکنان دولت نیز از اهمیت بسیار زیاد برخوردار است.

از این رو لازم است که برنامه‌هایی برای آموزش آزادی اطلاعات به کارکنان مؤسساتی که مکلف به ارائه اطلاعات هستند، تنظیم شود. در این برنامه‌های آموزشی - فرهنگی باید اهمیت آزادی اطلاعات، ساز و کارهای مشکلی برای دسترسی به اطلاعات، چگونگی حفظ و بایگانی اطلاعات، اسناد و مدارک و چگونگی دسترسی کارآمد به آنها، اطلاعاتی که باید بدون هرگونه درخواست منتشر شوند و استثناها مشخص شوند (جم و دیگران، ۱۳۸۹: ۷۱۰).

ب- اطلاع‌رسانی فعال توسط مؤسسات

آزادی اطلاعات نه تنها در برگیرنده وظایف مؤسسات عمومی نسبت به پذیرش درخواست‌های دسترسی به اطلاعات می‌باشد، بلکه ایجاب می‌کند، مؤسسات مذکور به صورت فراگیر، اطلاعاتی را که منفعت همگانی دارند منتشر ساخته و در دسترس عموم قرار دهند. آنها باید فعال بوده و فقط جنبه انفعالی به خود نگیرند.

پ- علنی کردن نشست‌های نهادهای عمومی

آزادی اطلاعات، مشتمل بر حق دانستن همگان نیز هست، به این معنا که شهروندان باید بدانند حکومت به انجام چه اموری مشغول است و بتوانند در فرآیندهای تصمیم‌گیری مشارکت فعال داشته باشند. بنابراین قانون آزادی اطلاعات باید بر پیش‌فرض علنی بودن همه جلسه‌های دستگاه‌های حکومت استوار باشد. البته مقصود از دستگاه‌های حکومت، نهادهایی هستند که از قدرت انجام تصمیم‌گیری برخوردارند. بنابراین معمولاً در قوانین آزادی اطلاعات، نهادهای پیشنهاد و مشاوره دهنده از این قاعده مستثنی می‌شوند.

از این رو در برخی کشورها لزوم علنی بودن نشست‌های مؤسسات عمومی را در قانون آزادی اطلاعات، پیش‌بینی و برخی دیگر، قانون خاصی در این باره وضع کرده‌اند که به قانون «نشست‌های علنی» مرسوم است (نمک دوست تهرانی، ۱۳۸۲: ۵۹-۵۶). اما حمایت از چنین امکانی در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، پیش‌بینی نشده است و قانون خاصی که بتواند این خلاء اساسی را برطرف کند وجود ندارد، لذا شایسته بودن قانونگذار، علنی بودن نشست‌های دولت را لحاظ می‌کرد.

همچنین قانونگذار در ماده ۲۴ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶،

دولت و دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده است به منظور شفافیت‌سازی سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی و ثبات و امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری، هرگونه تغییر سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اقتصادی را در زمان مقتضی، قبل از اجرا، از طریق رسانه‌های گروهی به اطلاع عموم برساند.

۲-۴. ایجاد و تقویت زیرساخت‌های تکنولوژیک و تقویت دولت الکترونیک

دیگر کسی در هیچ نقطه از دنیا نیست که به کارکردهای مثبت وسایل نوین ارتباطی اذعان نداشته باشد.

شبکه جهانی اینترنت به عنوان یکی از اصلی‌ترین زیرساخت‌های ارتباطی «که بر پایه تکنولوژی ارتباطی مخابراتی» پایه‌گذاری شده است، به شهروندان اجازه می‌دهد در حکمرانی مشارکت داشته باشند. سامانه‌های تعاملی می‌تواند با ایجاد فرصت برای افراد، جهت ارائه نظر در مورد لوایح یا در مورد سیاست‌های در حال اجرای حکومت مورد استفاده قرار گیرد (بورگسون، ۱۳۸۶: ۱۲۰).

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به صورت خیلی گذرا در ماده ۱۰، مؤسسات را به «استفاده از امکانات رایانه‌ای و حتی‌الامکان در یک کتاب راهنما» (ماده ۱۰ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات) با اخذ هزینه، در بازه زمانی سالانه، ملزم به انتشار اطلاعات می‌کند. به نظر می‌رسد این نحو قانونگذاری با اقتضائات روز، منطبق نیست و از این رو نتوانسته مؤسسات را به استفاده روزآمد از امکانات نوین ارتباطی، سوق دهد (انصاری، ۱۳۸۶: ۱۵۲).

۳-۴. استقلال رسانه‌ها و منع سانسور

یکی از مبانی آزادی اطلاعات، تقویت آزادی بیان و مطبوعات است از این رو «آزادی اطلاعات، آزادی مطبوعات را نیز شامل می‌شود و حمایت حقوقی مورد نظر از این آزادی، تمام گذرگاه‌های خبری و اندیشه‌ها، از منشأ اصلی آنها، تا وصول به مخاطب نهایی (خواننده مطبوعاتی، شنونده رادیو و بیننده تلویزیون) را در بر می‌گیرد (معمدنژاد، ۱۳۸۸: ۱۶۶).

به عبارت دیگر، حق دسترسی آزادانه همگان به اطلاعات، از ضرورت شناخت شرایط محیط زندگی، برای رفع نیازهای اجتماعی و نگرهبانی از مصالح و منافع عمومی، سرچشمه گرفته

و تحقق آن مستلزم آن است که امکانات تأسیس و فعالیت آزاد مطبوعات و سایر رسانه‌ها، تأمین و تضمین شوند. به همین جهت با توجه به آن که آزادی مطبوعات و حق همگان برای برخورداری از اطلاعات، با تدارک اخبار و گزارش‌های مورد انتقال و انتشار، به وسیله نشریات دوره‌ای و رسانه‌های دیگر و از طریق روزنامه‌نگاران حرفه‌ای، تحقق می‌یابد، بنابراین ضروری است که آن‌ها استقلال حرفه‌ای داشته باشند^۱ (علی‌نژاد، ۱۳۸۹).

۵. محدودیت‌های وارد بر آزادی اطلاعات

هر فردی به هر نحوی حق دارد آزادانه اطلاعات مورد خواست خود را دریافت یا انتقال دهد. مقام عمومی هم حق کنترل، منع یا جلوگیری از این تبادل اطلاعات را ندارد مگر به حکم قانون. برای مثال، حق دسترسی به اطلاعات ممکن است با حقوق عمومی نظیر حق امنیت ملی یا حق تعقیب جرایم و مجرمان یا با حقوق خصوصی نظیر حق حریم خصوصی یا حق حرمت و حیثیت افراد یا حق مالکیت‌های فکری در تعارض قرار گیرد. در چنین مواردی باید از خود پرسید آیا حق دسترسی و آزادی اطلاعات مقدم است یا حق امنیت ملی؟ آیا حق دسترسی ترجیح دارد یا حق حریم خصوصی؟

محدودیت‌های وارده بر آزادی اطلاعات در اسناد حقوق بشری نیز ریشه دوانیده‌اند. فی‌المثل بند ۳ ماده ۱۹ میثاق حقوق مدنی و سیاسی اشعار می‌دارد که اعمال مقررات مندرج در ماده ۱۹ و ۱۸، از جمله حق دسترسی آزاد به اطلاعات «ممکن است تابع محدودیت‌هایی معینی شود که در قانون تصریح شده باشد و برای امور ذیل ضرورت داشته باشد:

الف- احترام به حقوق یا حیثیت دیگران؛

ب- حفظ امنیت ملی، نظم عمومی یا سلامت عمومی، یا اخلاق عمومی» (انصاری، ۱۳۸۷:

۱۵۷).

در هر حال این محدودیت‌ها باید ضرورت قانونی داشته باشد و مقام عمومی باید صلاحیت خود را در زمینه این محدودیت‌ها با ذکر دلیل و ضرورت آن اثبات نماید. بار اثبات همواره بر دوش دولت سنگینی می‌کند. به همین خاطر است که به درستی نوشته‌اند: «شهروندان ضرورتی برای اثبات حق در دسترسی آزاد به اطلاعات ندارند، بلکه به عکس این حکومت‌ها هستند که

۱. ۶ تیرماه ۱۳۸۹/ دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی رسانه‌ها/ 819/newsagency/fa/rasaneh.farhang.gov.ir/http://

باید هرگونه امتناع از در اختیار عموم نهادن اطلاعات را توجیه کنند» (نمک دوست تهرانی، ۱۳۸۲: ۳۵).

در این قسمت، پنج مورد از محدودیت‌های وارد بر آزادی اطلاعات بیان می‌شود:

۱-۵. اطلاعات ناقص، ناکافی و غیرمهم

گاه اطلاعات مورد درخواست شهروندان تنها مربوط به حوزه کاری نهاد عمومی بوده و لزومی به آگاهی شهروندان از اطلاعات مربوطه نیست و یا اطلاعات محفوظه مشمول اصل آزادی اطلاعات نیست. به طور مثال بند ۲ اصل ۴۴ قانون اساسی استونی مقرر می‌دارد: «در صورت درخواست شهروندان استونی و بر طبق آیین مقرر به موجب قانون، تمامی نهادهای رسمی کشور و ایالت‌های محلی و مشاوران رسمی آنان مکلف به در دسترس قرار دادن اطلاعات مربوط به فعالیت‌های خود هستند. مگر اطلاعاتی که به موجب قانون مستثنی شده و یا اطلاعاتی که صرفاً برای استفاده در داخل نهادهای دولتی ایجاد شده است»^۱. در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، چنین موردی به عنوان استثنای آزادی اطلاعات احصاء نشده است.

۲-۵. امنیت ملی

داشتن اسرار محرمانه، منحصر به اشخاص و افراد حقیقی نیست، بلکه نهادهای مختلف، شخصیت‌های حقوقی و اعتباری و بالاتر از همه حاکمیت سیاسی که اداره شئون مختلف زندگی یک ملت را در دست دارد، به حکم عقل نمی‌توانند همه فعالیت‌ها و اقدامات خود را علنی و با اطلاع همگان صورت دهند. بنابراین افشای اسرار در یک حوزه و عرصه مهم‌تر نیز امکان‌پذیر است و آن افشای اسرار حکومتی و دولتی است که قطعاً شعاع تأثیر آن بسیار وسیع‌تر از افشای اسرار شخصی و خصوصی است. به همین لحاظ امروزه و با پیشرفت فوق‌العاده روابط اجتماعی و نیز نهادهای حکومتی، مسئله افشای اسرار از حد یک جرم اخلاقی گذر کرده و به یک اقدام مجرمانه عمومی و ملی تبدیل شده است.

به موضوع افشای اسرار دولتی در مواد ۵۰۱ و ۵۰۵ قانون تعزیرات مصوب سال ۱۳۷۰ اشاره شده است. ماده ۵۰۱ قانون مذکور مقرر می‌دارد:

1. Estonian Constitution, available at: freedominfo.org, Seen: 9/06/2017.

«هرکس نقشه‌ها یا اسرار یا اسناد دولتی و تصمیمات راجع به سیاست داخلی یا خارجی کشور را عالماً یا عامداً در اختیار افرادی که صلاحیت دسترسی به آنها را ندارند قرار دهد یا از مفاد آن مطلع کند. به نحوی که متضمن نوعی جاسوسی باشد، نظر به کیفیات و مراتب جرم به یک تا ده سال حبس محکوم می‌شود».

همانطور که مشهود است، در این ماده، عنصر معنوی جرم، قصد جاسوسی دانسته شده است. بنابراین بدون قصد جاسوسی افشای اسرار دولتی مشمول این ماده نخواهد بود و از این جهت به نظر می‌رسد که قانون مجازات انتشار و افشای اسرار و اسناد دولتی محرمانه و سری مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۱۹ به همراه آیین‌نامه طرز نگهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و طبقه‌بندی و نحوه مشخص نمودن نوع اسناد و اطلاعات مصوب ۱۳۱۴/۴/۱۱ بیش‌تری نسبت به ماده ۵۰۱ قانون مجازات اسلامی دارد.

به موجب این دو مصوبه، اسرار دولتی به چهار طبقه: ۱- اسناد به کلی سری (اسراری که افشای آنها بر اساس حکومت و مبانی دولت ضرر جبران‌ناپذیری می‌رساند)؛ ۲- سری (اسراری که افشای آنها منافع عمومی و امنیت ملی را دچار مخاطره می‌کند)؛ ۳- خیلی محرمانه (اسراری که افشای آنها نظام امور سازمان‌ها را مختل می‌سازد) و ۴- محرمانه (اسراری که افشای آنها موجب اختلال امور داخلی سازمانی می‌شود) تقسیم می‌گردد.

همچنین روشن است که قانونگذار، اسناد و تصمیماتی را مد نظر قراردادده که واجد عنوان محرمانه و سری باشند و الاً صرف دولتی بودن جرم، موجب تحقق جرم افشای اسرار نخواهد بود (فخار طوسی، ۱۳۸۵: ۱۷۹-۱۷۸).

ماده ۱۳ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ایران نیز در این باره مقرر نموده است: «در صورتی که درخواست متقاضی به اسناد و اطلاعات طبقه‌بندی شده (اسرار دولتی) مربوط باشد، موسسات عمومی باید از در اختیار قرار دادن آنها امتناع کنند. دسترسی به اطلاعات طبقه‌بندی شده، تابع قوانین و مقررات خاص خود خواهد بود».

همچنین بر اساس ماده ۱۷ قانون مزبور، مؤسسات مشمول این قانون، مکلفند در مواردی که ارائه اطلاعات درخواست شده به امور زیر لطمه وارد نماید، از دادن آنها خودداری کنند:

الف- امنیت و آسایش عمومی؛

ب- پیشگیری از جرائم یا کشف آنها یا بازداشت یا تعقیب مجرمان؛

پ- ممیزی مالیات یا عوارض قانونی یا وصول آنها؛

ت- اعمال نظارت بر مهاجرت به کشور.

بر اساس تبصره نخست ماده ۱۷، مفاد دو ماده فوق زمانی که ارائه اطلاعات راجع به وجود یا بروز خطرات زیست محیطی و تهدید سلامت عمومی باشد، اجرا نمی گردد. بنابراین اطلاعاتی که در ارتباط با سلامت عمومی افراد جامعه باشد، نمی تواند به عنوان اطلاعات مربوط به اسرار دولتی، طبقه بندی شده و یا منتشر شود.

۳-۵. حریم خصوصی

یکی از موارد مهم محدودیت بر گردش آزادانه اطلاعات، حریم خصوصی است. اطلاعات مربوط به اشخاص خصوصی جز با رضایت آنها قابل افشا نبوده و حتی در برخی کشورها افشای آنها جرم محسوب شده و مرتکب مجازات می گردد.

در تعریف حریم خصوصی می توان گفت قلمرویی از زندگی هر فرد است که آن فرد نوعاً یا عرفاً یا با اعلان قبلی، انتظار دارد دیگران بدون رضایت وی به اطلاعات راجع به آن قلمرو دسترسی نداشته باشند یا به آن قلمرو وارد نشوند یا به آن قلمرو نگاه یا نظارت نکنند یا به هر صورت دیگری وی را در آن قلمرو مورد تعرض قرار ندهند.

در نظام حقوق ایران، در ماده ۱۴ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب مرداد ماه ۱۳۸۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام، مقرر گردیده است: «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 باشد، درخواست دسترسی باید رد شود».

لذا، یکی از مهمترین مستثنیات آزادی اطلاعات، حریم خصوصی است. به موجب این استثنا، مؤسسات عمومی و خصوصی می توانند برای حمایت از حریم خصوصی افراد از ارائه اطلاعات درخواستی امتناع کنند مگر آنکه ضرورت مبرم اجتماعی ایجاب کند. ارتباط میان آزادی اطلاعات و حریم خصوصی درباره اطلاعاتی مطرح می شود که به داده های شخصی موسوم هستند. در واقع، داده های شخصی جزئی از قلمرو حریم خصوصی افراد را تشکیل می دهند. توضیح آنکه هر یک از افراد جامعه خواسته یا ناخواسته داده های زیادی را در اختیار دولت و برخی از مؤسسات بخش خصوصی قرار می دهند. در بسیاری از موارد ارائه این

داده‌ها لازمه دسترسی شهروند به خدمات عمومی است و دسترسی به چنین داده‌هایی برای رعایت مساوات در برخورداری از خدمات عمومی و مبارزه با تبعیض و در نهایت، توزیع عادلانه خدمات عمومی ضروری است. متأسفانه در کشور ما مقررات مشخصی در حمایت از این داده‌ها وجود ندارد و در عمل رویه‌های سلیقه‌ای و بسیار مختلف در خصوص جمع‌آوری و استفاده از داده‌های شخصی به چشم می‌خورد (ویژه و طاهری، ۱۳۹۰: ۲۲۴).

در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تلاش شده است در بند اول فصل دوم در ماده ۶ و در بند دوم از فصل چهارم در مواد ۱۴ و ۱۵، جنبه‌هایی از حریم خصوصی را مورد حمایت قرار دهند. برای مثال در ماده ۶ سمت متقاضی اطلاعات شخصی مورد توجه قرار گرفته و در ماده ۱۵ عبارت «اطلاعات مربوط به حریم خصوصی» ذکر شده است، در صورتیکه مشخص نیست رابطه این نوع اطلاعات با «اطلاعات شخصی که در ابتدای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» ذکر شده، چیست؟ 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 کرد؟ در اینجا تشخیص این نوع اطلاعات به قضاوت و فهم افراد باز می‌گردد که به نوعی محل اعمال معیارهای شخصی است و این امر قابل انتقاد به نظر می‌رسد (حاجی، ۱۳۹۳: ۱۶۲).

همچنین در بندهای سه‌گانه ماده ۱۵ قانون مزبور،^۱ پیرامون حمایت از حریم خصوصی، نهادهای دولتی را مکلف نموده تا صرفاً تحت شرایطی مبادرت به افشای اطلاعات اشخاص خصوصی نمایند. موارد مذکور در ماده فوق‌الذکر، استثناً بودن حریم خصوصی از دسترسی آزاد به اطلاعات را مستثنی نموده است و در واقع موارد یاد شده در ذیل ماده ۱۵، استثناً بر استثنایی آزادی دسترسی به اطلاعات در رابطه با حمایت از حریم خصوصی هستند.

۱. بر اساس این ماده، مؤسسات مشمول این قانون در صورتی که پذیرش درخواست متقاضی متضمن افشای غیرقانونی اطلاعات شخصی درباره یک شخص حقیقی ثابت باشد، باید از در اختیار قراردادن اطلاعات درخواست شده خودداری کند، مگر آنکه:

الف- شخص ثالث به نحو صریح و مکتوب به افشای اطلاعات راجع به خود رضایت داده باشد.

ب- شخص متقاضی، ولی یا قیم یا وکیل شخص ثالث، در حدود اختیارات خود باشد.

پ- متقاضی یکی از مؤسسات عمومی باشد و اطلاعات درخواست شده در چارچوب قانون مستقیماً به وظایف آن به عنوان یک مؤسسه عمومی مرتبط باشد.

اصل ۲۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بیان می‌کند: «بازرسی و نرساندن نامه‌ها، ضبط و فاش کردن مکالمات تلفنی، افشای مخابراتی تلگرافی و تلکس، سانسور، عدم مخابره، نرساندن آنها، استراق سمع و هرگونه تجسس ممنوع است مگر به حکم قانون». با توجه به این اصل باید گفت: قانون اساسی، تصرف در حریم خصوصی افراد را ممنوع اعلام کرده در واقع اصل بر حفظ حریم خصوصی افراد می‌باشد مگر به حکم قانون.

۴-۵. رعایت حقوق ناشی از مالکیت فکری

از دیگر استثنائات اصل آزادی اطلاعات، حفظ حق تألیف و دسترنج دیگران است. این استثناء نیز به مانند رعایت حریم خصوصی، بر مبنای «رعایت حقوق دیگران» تبیین شده است. حق انتشار این آثار، اصولاً با پدیدآورنده است نه سفارش دهنده (مؤسسه عمومی). بنابراین، ممکن است تهیه کننده یک اثر سفارشی به هیچ وجه راضی نباشد که اثر وی منتشر شود یا در دسترس عمومی قرار گیرد. او می‌تواند انتشار اثرش را به شرط لحاظ برخی اصلاحات اجازه دهد. مگر آنکه در قرارداد سفارش، تهیه اثر به قصد انتشار شرط شده باشد که در این صورت بهره‌برداری از اثر یا انتشار، پیوندی خورد و تهیه کننده اثر نیز از همان بدو امر می‌داند که اثرش در دسترس عموم قرار خواهد گرفت و در نتیجه، اقتضائات آن را رعایت می‌کند (انصاری، ۱۳۸۷: ۲۵۳-۲۵۲).

در خصوص افشای اختراعات نیز این نکته قابل ذکر است که افشای اختراع؛ به تصمیم مالک آن اختراع بستگی دارد که این مالک حسب مورد ممکن است خود مخترع یا کارفرمای او یا سفارش دهنده اختراع باشد. ماده ۱ قانون ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری مصوب ۱۳۸۶ در تعریف اختراع می‌گوید: «اختراع نتیجه فکر فرد یا افراد است که برای اولین بار فرآیند یا فرآورده‌ای خاص را ارائه می‌کند و مشکلی را در یک حرفه، فن، فناوری، صنعت و مانند آنها حل می‌نماید».

حمایت از اختراع به این معناست که مورد اختراع را نمی‌توان بدون اجازه دارنده ورقه اختراع به صورت تجاری تولید کرد، مورد استفاده قرارداد یا توزیع نمود و به فروش رساند (انصاری، ۱۳۸۷: ۲۵۴).

برخی مؤسسات عمومی و غیرعمومی مدعی‌اند که برای حمایت از اسرار تجاری خود یا

اشخاص ثالث، از ارائه اطلاعات درخواستی معذور هستند. اسرار تجاری عبارتند از اطلاعات شغلی یا اداری دارای ماهیت فنی که ارزش تجاری داشته و محرمانه نگهداری شده‌اند. فرآیندهای سری، ترکیبات، دانش فنی یا هرگونه اطلاعات محرمانه دیگری می‌تواند مشمول عنوان اسرار تجاری باشد.^۱

در کشور ما در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، ماده ۱۶ قانون مزبور، اطلاعات تجاری را جزء استثنائات آزادی اطلاعات آورده است، ولی تعریفی از اطلاعات تجاری بیان نکرده است.

قانون تجارت الکترونیکی از اسرار تجاری در مبادلات الکترونیکی حمایت کرده است. طبق ماده ۶۵ قانون مذکور، اسرار تجاری الکترونیکی «داده‌های پیام» است که شامل اطلاعات، فرمول‌ها، الگوها، نرم‌افزارها و برنامه‌ها، ابزار و روش‌ها، تکنیک‌ها و فرآیندها، تألیفات منتشر نشده، روش‌های انجام تجارت و دادوستد، نقشه‌ها و فراگردها و امثال اینهاست که به طور مستقل دارای ارزش اقتصادی بوده و در دسترسی عموم قرار ندارد و تلاش‌های معقول برای حفظ و حراست از آنها انجام نشده است (انصاری، ۱۳۸۷: ۲۵۶).

۵-۵. مخل به مبانی اسلام

در قوانین ایران محدودیت‌هایی برای آزادی اطلاعات وجود دارد. تفاوت عمده‌ای که در حدود این آزادی‌ها در حقوق ایران و اسناد بین‌المللی مشاهده می‌شود، در حدود موضوعات خلاف شرع است. اصل ۲۴ قانون اساسی نیز حد آزادی مطبوعات و نشریات را تا جایی می‌داند که مخل به مبانی اسلام و یا حقوق عمومی نباشد.^۲

خلل به مبانی اسلام، اصطلاحی چند پهلو و مبهم است. قانون اساسی ما در بیان مسائل اسلامی چهار تعبیر متفاوت دارد:

* موازین اسلامی؛

* احکام اسلامی؛

1. Global Trends on the Right to information: A Survey of South Africa: State of Access to Information, available at: <http://freedominfo.org/countries/south-africa.htm>. Also see: http://freedominfo.org/documently/global_survey2006.pdf, Seen: 8/09/2017.

۲. اصل ۲۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد، تفصیل آن را قانون معین می‌کند.

* مبانی اسلامی؛

* قوانین و مقررات اسلامی.^۱

مبانی اسلام را باید از احکام و مقررات اسلامی جدا دانست. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران موازین و مبانی را در یک معنا به کار برده است، چرا که در اصل ۱۷۵ قانون مزبور، صدا و سیما را محدود به موازین اسلامی می‌داند. اصطلاح موازین، بیشتر به اصول و مواردی اطلاق می‌شود که مورد اتفاق همه عالمان اسلامی باشد. به خلاف احکام که می‌تواند به شدت محل اختلاف باشد. موازین می‌تواند به حوزه کلام و اعتقادات نیز نزدیک شود، در حالیکه احکام به باید و نیایدها توجه دارد (محقق داماد، ۱۳۹۱: ۱۸).

از همین‌رو افراد و گروه‌ها می‌توانند از طریق صدا و سیما نظرات خود را به گوش مردم برسانند و کسی حق ممنوعیت این امر را ندارد و شاید مطابق اندیشه اسلامی بیان این نظرات لازم و واجب نیز باشد.^۲

۵-۶. مصالح و حقوق عمومی

مصالح کشور از مواردی است که برای دسترسی به اطلاعات محدودیت ایجاد می‌کند. این اصطلاح را در اصل ۱۷۵ قانون اساسی می‌توان دید. مصالح عمومی یعنی مصالح مربوط به گروه وسیعی از یک محل یا مملکت یا دسته، مانند مصالح مربوط به یک شهر که شهرداری آن را حفظ می‌کند و مصالح مربوط به کشور و مصالح مربوط به دانشگاه و یا وقف عام یا صغار و غائبان (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۲: ۶۵۵).

به نظر می‌رسد مصلحت عمومی را می‌توان به موضوعات و مسائلی مربوط دانست که تمامی اعضای جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد (Barry, 1977: 114-119 & Held, 1970: 115-118). به دیگر سخن، مصلحت عمومی، در حقیقت، منافع مشترک افراد به مثابه اعضای جامعه است (Barry, 1967: 195-196). براساس تعریف مزبور، مصلحت عمومی دارای دو وجه سلبی و ایجابی است. از یک سو مصلحت عمومی مستلزم خودداری همه اشخاص از انجام اعمالی است

۱. اصول ۲۷، ۹۱، ۹۶ و ۴۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲. اصل ۸ قانون اساسی: «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. «والمؤمنون والمؤمنات بعضهم اولیا بعض یأمرون بالعروف و ینهون عن المنکر».

که اصل و امکان حیات جمعی آنان را قطعاً به مخاطره می‌اندازد مانند خودداری از آلوده کردن محیط زیست. از دیگر سو مصححت یاد شده، مستلزم انجام پاره‌ای از امور از سوی همگان است که برای حفظ حیات جمعی ضروری است مانند برقراری نظم و امنیت عمومی (راسخ، ۱۳۹۰: ۱۰۴-۱۰۳).

تعبیر دیگری که در قانون اساسی آمده است، تعبیر «حقوق عمومی» است و مطبوعات و نشریات مغل به آن را محدود می‌کند. این تعبیر بسیار بی‌ملاحظه و بدون توجه به معنای اصطلاحی به کار رفته است و متضمن معنایی غیر از معنای مصطلح است. نقد این الفاظ تفسیر متعدد را به دنبال دارد و گاه ممکن است در تفسیر دچار اشتباه شویم. به خصوص آنکه معمولاً حقوقدانان ما همه چیز را با نظم عمومی توجیه می‌کنند و به تعبیر محمدجعفر جعفری لنگرودی، نظم عمومی کامیونی است که اضافه ظرفیت دارد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۲: ۵۸).

فصل چهارم قانون حق دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸، تحت عنوان استثنائات دسترسی به اطلاعات ذکر شده است و مواد ۱۳ الی ۱۷ را به خود اختصاص داده است. به نظر می‌رسد مفهوم مصححت عمومی به عنوان یکی از مستثنیات حق دسترسی آزاد به اطلاعات، به طور صریح شناسایی نشده است بلکه مصادیق آن به عنوان محدودیت حق مزبور دیده می‌شود. مصادیقی نظیر نظم عمومی، امنیت عمومی، حداقل رفاه عمومی، حداقل بهداشت عمومی و حداقل آموزش عمومی در زمره مهمترین مصادیق مصححت عمومی به شمار می‌روند. به طور خاص در ماده ۱۷ قانون مزبور، از موارد ممنوعیت مؤسسات مشمول این قانون جهت ارائه اطلاعات درخواست شده، نام برده شده است که یکی از مهمترین موارد آن بند الف ماده قانونی مذکور است. بر اساس بند الف، «امنیت و آسایش عمومی» یکی از موارد تحت شمول ممنوعیت مذکور در ماده می‌باشد. چنانچه بپذیریم امنیت یکی از مصادیق و جلوه‌های مصححت عمومی است، آن گاه می‌توان به طور غیرمستقیم به تأثیر مصالح عمومی بر تحدید حق دسترسی آزاد اطلاعات پی برد. فلسفه چنین محدودیتی نیز به اهمیت وجود امنیت عمومی جهت تداوم بخشی و استمرار نظم عمومی باز می‌گردد.

باتوجه به مباحث ذکر شده باید گفت: محدودیت‌های وارد بر آزادی اطلاعات یک استثناء محسوب می‌شود و اصل بر آزادی اطلاعات است.

۶. رویکردی انتقادی نسبت به قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب

۱۳۸۸

۱-۶. ارزیابی شکلی قانون مذکور

بند دوم از فصل اول قانون به موضوع آزادی اطلاعات اختصاص یافته است. در حقیقت، مفهوم دسترسی به اطلاعات، عموماً باید ناظر بر دسترسی شهروندان به اطلاعات در اختیار نهادهای عمومی باشد. ماده ۲ قانون مذکور بر مبنای همین هدف مقرر داشته: «هر شخص ایرانی، حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آنکه قانون منع کرده باشد». اما در سایر مواد قانون موصوف، نوعی اختلاط میان آزادی اطلاعات، استقلال حرفه‌ای خبرنگاران و حق دسترسی به اطلاعات مشاهده می‌گردد. به‌طور خاص در مواد ۳ و ۴ قانون مذکور، قانونگذار، از «آزادی اطلاعات» و «استقلال حرفه‌ای خبرنگاران» سخن به میان آورده است. وفق مادتهای مزبور، هر شخص حق دارد از انتشار یا پخش اطلاعاتی که به وسیله او تهیه شده ولی در جریان آماده‌سازی آن برای انتشار تغییر یافته است جلوگیری کند و اجبار تهیه‌کنندگان و اشاعه‌دهندگان به افشای منابع اطلاعات خود ممنوع است.

اختلاط مفهومی دیگری نیز که حائز اهمیت است، عدم تمایز میان دو مفهوم «دسترسی شهروندان به اطلاعات دولتی» و «اطلاع‌رسانی» موضوع ماده ۱۰ قانون مذکور 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 به آن نیز عمومی و در قالب انتشار صورت می‌گیرد. در صورتیکه «تضمین حق دسترسی شهروندان به اطلاعات دولتی»، گرچه مانند مورد پیشین، تکلیف نهادهای عمومی محسوب می‌شود ولی مشروط به تقاضای شهروندان است و تنها به تقاضاکننده ارائه می‌گردد. بنابراین، این دو مفهوم حقوقی کاملاً با یکدیگر تفاوت دارند. شاید بتوان وجود هر دو تکلیف را در قانون واحد توجیه کرد ولی می‌بایست مقررات هر یک از دیگری تفکیک می‌شد تا به سهولت بتوان میان این 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 فقط قانون می‌تواند متضمن 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 صورتیکه تعیین مهلت زمانی در این موارد نیز ضروری است.

از شیوه نگارش ماده ۱۰ چنین بر می‌آید که همان موارد مربوط به اعلان عمومی با پرداخت هزینه در اختیار شهروندان قرار می‌گیرد. در صورتی که بدیهی است در موارد اعلان شده، مؤسسه‌ها، الزامی به انجام تقاضای شهروندان ندارند و اطلاعات موضوع این بخش با موارد اطلاع‌رسانی شده تفاوت دارد.

در مورد اداره یا مؤسسه اطلاعات دهنده، بدیهی است که نخستین مصادیق آن، قوای سه‌گانه و شرکت‌های دولتی هستند که در قانون کشورمان نیز به آن پرداخته شده است. بند «د» ماده ۱ به صراحت، مؤسسه‌های عمومی را «سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه» تعریف کرده است. از عبارات «سازمان‌ها و نهادها» و نیز «حکومت در معنای عام» چنین برداشت می‌شود که منظور قانونگذار فقط قوه مجریه نیست اما 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 آنجا مهم می‌نماید که وابستگی به حکومت تنها معیار تمیز مؤسسه‌های عمومی از خصوصی نیست بلکه مؤلفه‌های دیگری مانند ارائه خدمات عمومی (مؤسسه عمومی غیردولتی) و نظارت دولتی (شرکت دولتی) در این مقوله مطرح هستند. بنابراین تفسیر مضیق نهادهای اطلاع دهنده سبب می‌شود که برخی از نهادها از شمول قانون دسترسی به اطلاعات خارج شوند. هر چند که به نظر می‌رسد تفسیر موسع مفهوم مؤسسه عمومی با توجه به منطق حقوقی حاکم بر حق دسترسی به اطلاعات مانعی نداشته باشد و بتواند مؤسسه‌های مذکور در قانون مدیریت خدمات کشوری را در برگیرد.

۲-۶. ارزیابی ماهوی قانون مذکور

نخستین ابهام را در عنوان قانون می‌توان یافت. در لایحه قانونی که سال ۱۳۸۳ تقدیم مجلس

شورای اسلامی شد عنوان «آزادی اطلاعات» برگزیده شده بود که مبهم بود چرا که آزادی اطلاعات جزئی از آزادی دسترسی به اطلاعات عمومی است نه کل آن (انصاری، ۱۳۸۷: ۲۰۷). افزون بر آن این امر موجب اختلاط دو مفهوم آزادی اطلاعات و آزادی دسترسی به اطلاعات می‌شد. مجلس شورای اسلامی با توجه به محتوای لایحه، عنوان آن را به لایحه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (عنوان کنونی قانون) تغییر داد. در این عنوان نیز ابهام‌هایی وجود دارد. نخست، صفت «آزاد» به چه معناست؟ آیا اصلاً وجود این وصف با توجه به هدف قانونگذار و چهارچوب 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 این قانون، چنین فرضی منتفی است و در نتیجه عنوان با مفاد قانون هماهنگی ندارد.

یکی از مفاهیم مبهم در این قانون، واژه اطلاعات است. در مورد واژه 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، واژه‌ای انتزاعی و مفهومی عام است در حالیکه سند، واژه‌ای عینی و مفهومی خاص است. تحقق کارآمدی آزادی اطلاعات، مستلزم آن است که چنانچه از اصطلاحی غیر از اطلاعات، استفاده شده باشد، وسیع‌ترین معنای ممکن به واژه استعمال شده داده شود. 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...)، صرفنظر از منبع آن (اینکه به وسیله مقام عمومی یا سایر مقامات تولید شده باشد) و صرفنظر از تاریخ تولید، در یک واحد دولتی نگهداری می‌شود.

یکی دیگر از نکات مهم در خصوص اطلاعات، اصل تفکیک‌پذیری اطلاعات است. به موجب این اصل، اگر اطلاعات درخواست شده بدون آنکه مشمول استثنای 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 بگیرد. به نظر می‌رسد که این اصل در قانون مورد بحث، به کلی فراموش شده است در حالیکه این اصل یکی از مبانی اطلاعات مورد نظر در قانون دسترسی به اطلاعات مطلوب محسوب می‌شود و سکوت متن قانون در این خصوص، مانعی برای تحقق آن می‌باشد.

موارد متعدد دیگری نیز در خصوص ایرادات مؤثر شکلی و ماهوی قانون مزبور دیده می‌شود اما به نظر نگارندگان مهمترین ایرادات و کاستی‌هایی که نتیجتاً مؤثر در نقض حقوق شهروندی می‌باشد، مطالب صدرالذکر می‌باشد.

نتیجه‌گیری

در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصول مختلف قانون اساسی به طور ضمنی بر ضرورت آزادی اطلاعات تأکید کرده است، زیرا اجرای برخی از اصول بسیار مهم آن منوط به شناسایی و رعایت آزادی مذکور است. تحقق اصل ششم قانون اساسی که به اداره امور کشور به اتکای آرای عمومی تأکید کرده است. اصل سوم قانون اساسی که دولت را موظف کرده است همه امکانات خود را برای محقق ساختن «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش» و ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات «غیرضروری» به کار گیرد و اصل هشتم قانون اساسی که نظارت مردم بر دولت را در قالب اصل امر به معروف و نهی از منکر به رسمیت شناخته است، ملازمه قوی با آزادی اطلاعات دارند. همچنین، برنامه‌های توسعه و سایر قوانینی که بر ایجاد و تقویت سازوکارهای لازم برای نظارت‌های مردمی بر عملکرد دولت یا بر مبارزه با فساد یا پاسخگویی حکومت تأکید کرده‌اند به دلیل بی‌توجهی به آزادی اطلاعات، راهکارهای اجرایی مناسب پیدا نکرده‌اند.

همچنین در مواد ۳۰ و ۳۱ منشور حقوق شهروندی، حق دسترسی به اطلاعات با هدف استیفا و ارتقای حقوق شهروندی و به منظور پشتیبانی از حق، گسترش عدالت، حمایت از آزادی و کرامت انسانی افراد و حقوق حقه ملت به عنوان یکی از مهمترین حقوق انسانی مورد تأکید دولت قرار گرفته است.

امروزه، نظام استثنائات در حق دسترسی شهروندان به اطلاعات، یکی از بخش‌های مهم قوانین مرتبط با آزادی اطلاعات می‌باشد. اما عدم تبیین و تعریف دقیق از محدودیت‌ها باعث نبود ضمانت اجرای قوی و کارآمد در عرصه آزادی اطلاعات شده است. عناوینی همچون امنیت ملی یا امنیت عمومی و نظم عمومی، عناوینی مبهم و دارای تفسیر موسع به نظر می‌رسد و برخی از نهادهای حکومتی نظیر قوه قضاییه، گاهی بر اساس تبیین و تفسیر موسع، این مفاهیم را تعریف و تبیین می‌کنند و حتی گاهی نظر شخصی و منفعت خود را بر منفعت عموم ترجیح

می دهند. از طرف دیگر انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات نیاز به اصلاح و تکمیل دارد و بدون وجود یک قانون صریح و به دور از ابهام، آزادی اطلاعات در کشور محقق نخواهد شد؛ به ویژه که در طول چند سال گذشته استفاده از شبکه‌های اجتماعی پیام‌رسان خارجی مانند تلگرام گسترش پیدا کرده است و حذف و فیلترینگ آن می‌توان ناقض و نافی آزادی اطلاعات و حق دسترسی عموم به اطلاعات باشد.

منابع

الف- فارسی

کتاب‌ها

- انصاری، باقر، (۱۳۸۷)، *آزادی اطلاعات*، تهران: انتشارات داد گستر.
- انصاری، باقر، (۱۳۹۱)، *حقوق ارتباط جمعی*، چاپ دوم، تهران: انتشارات سمت.
- بورگسون، فرانک، (۱۳۸۶)، *حقوق بشر در جامعه جهانی اطلاعات*، ترجمه بهرام مستقیمی، قم: انتشارات آئین احمد.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (۱۳۸۲)، *روش تحقیق در علم حقوق*، چاپ اول، تهران: انتشارات گنج دانش.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (۱۳۹۲)، *ترمینولوژی حقوق*، چاپ بیست و پنجم، تهران: انتشارات گنج دانش.
- جم، فرهاد و دیگران، (۱۳۸۹)، *آیین تصمیم‌گیری در حقوق اداری*، تهران: انتشارات خرسندی.
- سیدفاطمی، محمدقاری، (۱۳۸۸)، *حقوق بشر در جهان معاصر*، چاپ نخست، تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
- سن، آمارتیا، (۱۳۸۲)، *توسعه به مثابه آزادی*، ترجمه وحید محمودی، چاپ نخست، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- صناعی، محمود، (۱۳۸۴)، *آزادی فرد و دولت و قدرت*، چاپ پنجم، تهران: انتشارات هرمس.
- طباطبایی مومنی، منوچهر، (۱۳۸۸)، *آزادی عمومی و حقوق بشر*، چاپ چهارم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- فخار طوسی، جواد، (۱۳۸۵)، *پژوهشی فقهی درخبر و خبرگزاری*، چاپ اول، قم: پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.
- عباسی، بیژن، (۱۳۹۵)، *حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین*، چاپ دوم، تهران: نشر داد گستر.
- کاتوزیان، ناصر، (۱۳۹۲)، *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، چاپ هشتم و چهارم، تهران: سهامی انتشار.
- کمالی، محمدهاشم، (۱۳۸۱)، *آزادی بیان در اسلام*، ترجمه محمدسعید حنایی کاشانی، تهران: قصیده سرا.
- گرجی ازندریانی علی اکبر، (۱۳۸۸)، *در تکاپوی حقوق اساسی*، چاپ دوم، تهران: انتشارات جنگل، جاودانه.
- محقق داماد، سیدمصطفی، (۱۳۹۱)، *قواعد فقه (بخش مدنی)*، چاپ نوزدهم، تهران: نشر علوم اسلامی.

مقاله‌ها

- احمدی طباطبایی، محمد رضا، (۱۳۸۸)، «حقوق شهروندی با تأکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه خط اول، *رهیافت انقلاب اسلامی*، سال سوم، شماره ۸.
- انصاری، باقر، (۱۳۸۶)، «مفهوم مبانی و لوازم آزادی اطلاعات»، *نامه مفید*، شماره ۶۷.
- بهره‌مند بگ نظر، حمید، (۱۳۸۶)، «نقش جریان آزادی اطلاعات در پیشگیری اجتماعی از فساد»، *فصلنامه مجلس و پژوهش*، شماره ۵۸.
- تقی پور، سیروس، (۱۳۹۰)، «حقوق شهروندی و قوه قضاییه»، *ماهنامه ددرسی*، سال پانزدهم، شماره ۸۹.
- جاوید، محمد جواد، (۱۳۹۲)، «نظریه نسبیّت در حقوق شهروندی و حقوق طبیعی بشر»، *مجله حقوق بشر*، شماره ۱۰۲.
- حاجی، زهرا، (۱۳۹۳)، «بررسی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و آثار آن در نظام حقوقی مطبوعات»، *مجله علوم خبری*، شماره ۹.
- راسخ، محمد و بیات کیمتکی، مهناز، (۱۳۹۰)، «مفهوم مصلحت عمومی»، *مجله تحقیقات حقوقی*، دوره ۱۴، شماره ۱۴۷.
- زارعی، محمدحسین، (۱۳۸۳)، «حکمرانی خوب حاکمیت و حکومت در ایران»، *مجله تحقیقات حقوقی*، شماره ۴۰.
- شعبانی، مهسا، (۱۳۸۷)، «بررسی نحوه تعامل با افشای فساد در حقوق اداری»، *فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی*، شماره ۱۳.
- فلسفی، هدایت الله، (۱۳۸۰ و ۱۳۸۱)، «حق صلح و منزلت انسانی»، *مجله حقوقی*، دفتر خدمات حقوقی بین‌الملل ایران، شماره ۲۶ و ۲۷.
- عرفان منش، محمدامین، (۱۳۸۶)، «آزادی اطلاعات»، *مجله الکترونیکی پژوهشگاه و مدارک علمی ایران*.
- معتمدنژاد، کاظم، (۱۳۸۸)، «حقوق ارتباطات»، *دین و رسانه*، شماره ۱۷.
- مندل، تابی، (۱۳۸۱)، «حق مردم بر دانستن»، ترجمه باقر انصاری، *ماهنامه اطلاع‌رسانی حقوقی*، سال نخست، شماره ۱.
- ناعمه، حسن، (۱۳۹۰)، «شفافیت و مبارزه با فساد در انعقاد قراردادهای اداری ایران»، *نشریه مجلات تحقیقات حقوقی*، شماره ۴۰.
- نمک دوست تهرانی، حسن، (۱۳۸۲)، «حق دسترسی به اطلاعات: بنیان‌ها، روند جهانی و جایگاه ایران»، *فصلنامه رسانه*، شماره اول.
- نمک دوست تهرانی، حسن، (۱۳۸۳)، «آزادی اطلاعات و حق دسترسی، بنیان دموکراسی»،

مجلس و راهبرد، شماره ۴۲.

- ویژه، محمدرضا و طاهری، آزاده سادات، (۱۳۹۰)، «تحلیلی بر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در پرتوی اصول کلی حاکم بر دسترسی به اطلاعات»، فصلنامه پژوهش حقوق، شماره ۳۵.
- علی نژاد، حبیب، (۱۳۹۷)، دفتر مطالعات و برنامه ریزی رسانه‌ها، تاریخ بازدید از سایت: ۱۳۹۷/۳/۲، <http://rasaneh.farhang.gov.ir/fa/newsagency/819>

پایان نامه‌ها

- صدقی عبدالله، (۱۳۹۲)، ارزیابی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران در پرتو اصول آزادی اطلاعات، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی.
- نمک دوست تهرانی، حسن، (۱۳۸۲)، مطالعه حق دسترسی آزاد به اطلاعات و نقش آن در پیشبرد دموکراسی، رساله دکترای علوم ارتباطات، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبایی.

ب- انگلیسی

Books

- Held, V, (1970), *The Public and Individual Interest*, New York: Basic Books.
- Birkinshaw, Patrick, (2014), *Freedom of Information (The Law, the Practice and the Ideal)*, Cambridge University Press, Fourth Edition.

Articles

- Barry, B, (1967), "The Use and Abuse of the Public Interest", in *the Public Interest*, ed. by C.J. Friedrich, New York: Athenton Press.
- Barry, B, (1977), "The Public Interest, in Political Philosophy", ed. by A. Quinton, London: OUP.

Websites

- Calling of International Conference on Freedom of Information (Resolutions Adopted by the General Assembly During (2012), Its first Session, No, 59 (1), Retri July 22, from: <http://daccess- adds- ny- Un. Orgl>, Seen: 7/04/2018.
- Council of Europe Convention on Access to Official Documents , No, 205, Ret may 3 2014, available: <http://www. conventions, coe. int/treaty/commun/cherchsig. asp?Nt=2058cm=8Df= 3/05/2014d =ENG>. Seen: 7/04/2018.

Global Trends on the Right to information: A Survey of South Africa: State of Access to information, available at: <http://freedominfo.org/contries/south-africa>. Htm. Seen: 8/09/2017.

- London: ARTICLE 19 (1999), The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation: Article 19, <http://www.article19.org/data/files/pdf/standards/righttoknow.pdf>, Seen: 5/04/2018.

- London: Access to Information, (2007), An Instrumental Right for Empowerment ARTICLE 19 Asociacion por los Derechos Civiles (ADC), <http://www.Article19.Org>, Seen: 5/04/2018.

- Verhoeven, A, (2000), The Right to Information: A Fundamental Right?? Lecture at EIPA, Maastricht, available at: <http://www.eipa.nl/Publications/Summaries/1997-2000,1.5>, Seen: 3/02/2018.