

## آزادی اطلاعات: محدودیت‌ها، باید‌ها و نبایدها

دکتر محمدعلی بابائی<sup>۱</sup>  
زهرا نظری<sup>۲</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۱۲/۱۷  
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۰/۳/۲۷

### چکیده

امروزه اطلاعات به عنوان عامل تعیین کننده در کنار انرژی اهمیت بسیاری پیدا کرده است. در عمل نیز اطلاعات نه تنها به عنوان سرمایه اقتصادی، فرهنگی و سیاسی تلقی می‌شود، بلکه اهمیت آن به حدی است که عصر کنونی، عصر اطلاعات نامیده شده است. به علاوه هم اکنون دسترسی آزاد و بدون محدودیت مردم به اطلاعات یکی از لوازم نهادینه کردن مردم‌سالاری واقعی است. واقعیت این است که با وجود همه تلاش‌هایی که برای اجرای اصول دموکراسی و نهادینه کردن آن در ایران صورت گرفته است، در زمینه دسترسی آزاد به اطلاعات غیر از تصویب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، اقدام دیگری به چشم نمی‌خورد. اما این امر به آن معنا نیست که زمینه‌های دموکراسی فراهم نیست و باید آن‌را فراموش کرد، بلکه راه حل آن، اجرای هرچه بهتر احکام این قانون است. بنابراین می‌توان مدعی بود چنانچه قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به درستی اجرا شود، می‌تواند نظام مردم‌سالاری کمک مؤثری نماید.

این مقاله سعی دارد ضمن بررسی اجمالی آزادی اطلاعات در عرصه بین‌المللی، سیاست جنایی ایران را در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تجزیه و تحلیل نماید.

کلیدواژگان: دموکراسی، آزادی اطلاعات، دسترسی به اطلاعات، حریم خصوصی

Email: M.Babaeiali@gmail.com

۱. استادیار دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (ره)

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (ره)

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

## مقدمه

پیشرفت جامعه مرهون سازوکارهای قانونمند و سازمان‌یافته تبادل آراء و عقاید است. مهم‌ترین آفت جامعه شفاف و دموکراتیک، پنهان‌کاری غیر قانونی است که گاهی به بهانه مصلحت کشور و مردم انجام می‌شود. در این نگرش مردم افرادی مزاحم محسوب می‌شوند که نمی‌توانند خیر و صلاح خود را تشخیص دهند، لذا از جریان امور به تدریج حذف می‌شوند. اثر این امر عمدتاً بر محور حذف اطلاعاتی است که ضعف مسئولان کشور را نشان می‌دهد. به طور کلی هر نظام دموکراتیک چهار رکن اساسی دارد که عبارت‌اند از: برگزاری انتخابات آزاد و عادلانه، دولت شفاف و پاسخگو، رعایت حقوق مدنی و سیاسی و در نهایت شهروندمداری.<sup>۱</sup> آنچه مورد تأکید این مقاله است رکن دوم یعنی دولت شفاف و پاسخگوست. حاکمیت دولت پاسخگو و شفاف از این جهت ضروری می‌نماید که تا زمانی که اطلاعاتی جامع و صحیح از عملکرد دولت و نتایج سیاست‌های آن در دسترس عموم مردم نباشد، مسئولین دولتی خود را پاسخگو نمی‌یابند و شهروندان نیز نمی‌توانند فرد موردنظر و ذیصلاح را انتخاب نمایند. بنابراین دسترسی آزاد به اطلاعات باید به عنوان یکی از مصادیق بارز حق شهروندی و به نیابت از شهروندان، حق رسانه‌ها تلقی شود، نه به عنوان لطفی که از جانب دولت‌ها در حق شهروندان روا داشته می‌شود. اصل دسترسی آزاد به اطلاعات، ویژگی شفافیت دولت را در جامعه دموکراتیک تقویت می‌کند و از این رو است که از آن به عنوان اکسیژن دموکراسی تعبیر می‌شود.

در این مقاله ضمن بررسی اجمالی مفهوم، مبانی و جایگاه آزادی اطلاعات در عرصه بین‌المللی سعی می‌شود با نگاهی تحلیلی به قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، به این سؤال‌های اساسی پاسخ داده شود که آیا این قانون بر اساس اصول و استانداردهای شناخته شده تصویب شده است؟ آیا این قانون می‌تواند در مرحله اجرا موفق باشد یا همانند بسیاری از قوانین دیگر فقط موجب تورم قوانین می‌گردد، بدون اینکه مشکلی از معضلات اجتماعی را حل کند.

۱. دیوید بیتام و کوین بویل، دموکراسی چیست؟ آشنایی با دموکراسی، ترجمه شهرام نقش تیریزی، انتشارات یونسکو، ص ۵۲.

## الف) مفهوم و مبانی آزادی اطلاعات

## ۱- مفهوم آزادی اطلاعات

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

حق انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات که موضوع قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات است، ثمره آزادی اطلاعات و به بیان دقیق‌تر ثمره آزادی اطلاعات طبقه‌بندی شده است. حق دسترسی به اطلاعات به این معناست که هریک از اعضای جامعه به اطلاعاتی که نزد مؤسسات عمومی است، دسترسی داشته باشد و مؤسسات عمومی نیز متقابلاً موظف باشند بنا به تقاضای افراد، اطلاعات را در اختیار متقاضیان قرار دهند.

«قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» متضمن دو حق است: حق انتشار و حق دسترسی به اطلاعات. منظور از انتشار اطلاعات این است که محدودیت و مانعی بر سر راه انتشار اطلاعات وجود نداشته باشد، مگر در مواردی که قانون استثنا کرده باشد. از این نوع آزادی به آزادی انتشار نیز یاد می‌شود و گاهی آن را مترادف با آزادی مطبوعات می‌دانند. حق دسترسی آزاد به اطلاعات حق دیگری است که در قانون به آن اشاره شده است. معمولاً از حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی، به عنوان یکی از لوازم آزادی بیان یاد می‌شود. همچنین اسناد و کنوانسیون‌های بین‌المللی، آزادی اطلاعات را از مقدمات آزادی بیان تلقی می‌نمایند.

## ۲- مبانی آزادی اطلاعات

## ۱-۲. مبانی سیاسی

منظور از مبانی سیاسی، استدلال‌هایی است که نقش و تأثیر آزادی اطلاعات را در شکل‌گیری، اعمال و توزیع قدرت در جامعه بیان می‌کند<sup>۱</sup> و عبارت‌اند از: شفاف‌سازی حاکمیت، مشارکت و نظارت مردمی و رفع نقایص آزادی بیان و مطبوعات. آزادی اطلاعات، عنصر محرک در شفافیت دولت‌هاست. به عبارت دیگر، شفافیت دولت‌ها

۱. باقر انصاری، آزادی اطلاعات، نشر دادگستر، چاپ اول، ص ۳۳.

ایجاب می‌کنند که مردم در دسترسی به اطلاعات آزادی کامل داشته باشند. در غیر این صورت، شفاف بودن دولت، امری ظاهری خواهد بود. در خصوص مشارکت و نظارت مردمی باید تأکید نمود که مردم در صورتی می‌توانند افرادی لایق و شایسته را به عنوان نمایندهٔ مجلس یا رئیس جمهور انتخاب کنند که از آنچه در مجالس قانونگذاری می‌گذرد، اطلاع داشته باشند. به عبارت دیگر، تنها با آزادی اطلاعات و حق دسترسی مردم به اطلاعات عمومی است که رابطهٔ مردم با نمایندگان منتخب خود به زمان کوتاه دوره انتخابات محدود نخواهد شد و مردم همواره می‌توانند در کار آنها نظارت کنند. مطبوعات و رسانه‌ها نیز انتقال‌دهندهٔ اطلاعات و فعالیت دست‌اندرکاران ادارهٔ جامعه‌اند. بدیهی است چنانچه مطبوعات و رسانه‌ها نتوانند در انجام دادن وظایف رسانه‌ای خود به نحو شایسته‌ای عمل نمایند، معضلات و مشکلاتی ایجاد خواهند کرد. چنان‌که دیده می‌شود بسیاری از روزنامه‌ها توییح یا تعطیل شده است. این امر بدین معناست که رسانه به عنوان واسطه نتوانسته است رسالت خود را به خوبی عملی کند.

## ۲-۲. مبانی حقوقی

مبانی حقوقی آزادی اطلاعات در سه خصوصیت مردمی بودن اطلاعات، مسئولیت‌پذیری و رویکردهای اعتقادی گنجانده می‌شود. از نظر حقوقی در جامعهٔ مردم‌سالار، تمامی اقتدار دولتی حکومت و اطلاعات آن متعلق به شهروندان است. همان‌گونه که هر مالکی حق دارد به دارایی خود دسترسی داشته باشد و از کم و کیف ادارهٔ آن مطلع شود<sup>۱</sup> مردم نیز حق دارند هر زمان که اراده کنند به اطلاعات موجود در نهادهای دولتی دست یابند، چرا که آزادی اطلاعات حق مردم است و حاکمیت و برقراری نظم از وجود مردم نشئت می‌گیرد. به عبارت دیگر، حکومت مشروعیت خود را از مردم به عاریه می‌گیرد. حق دسترسی مردم به اطلاعات موجود در دستگاه‌های حکومتی مقدمه پاسخگویی حکومت و مسئولیت‌شناسی است.<sup>۲</sup> در واقع می‌توان گفت رکن شفافیت، پاسخگویی را نیز به همراه دارد؛ بدین معنی که شفافیت، موجب اطلاع و آگاهی مردم از فعالیت‌های دولت می‌شود و همین آگاهی باعث می‌شود که مردم از دولت تقاضای پاسخگویی و توضیح داشته باشند.

۱. همان.

۲. همان.

قبل از قرن بیستم، تمایل به پوشاندن فعالیت‌ها و مخفی‌کاری از ویژگی‌های دولت‌ها و دستگاه‌های اداری محسوب می‌شد و از این طریق اشتباهات و بی‌توجهی‌ها مخفی می‌ماند. در این دوره هدف دولت‌ها حفظ اعتبار خود بود که در نزد آنها از هر چیز دیگر مهم‌تر بود. این امر امروزه از طریق اجرای قوانینی که بر اساس آنها دولت‌ها را موظف به پاسخگویی می‌کنند، تا حدود زیادی تعدیل شده است.

حق دسترسی آزاد به اطلاعات نه تنها موجب فراهم نمودن زمینه‌های مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌ها در مسائل عمومی و امکان نظارت مردم بر عملکرد مدیران می‌شود، بلکه ابزاری مهم برای مبارزه با فساد اداری است، چرا که فساد اداری همانند سایر فعالیت‌های منفی معمولاً در خفا اتفاق می‌افتد.

#### ب) نگاهی فراملی و تطبیقی به آزادی اطلاعات

به حکایت اسناد بین‌المللی اصل آزادی اطلاعات و مطبوعات را می‌توان پس از خاتمه جنگ جهانی دوم در نظام بین‌المللی مشاهده نمود.<sup>۱</sup> در واقع شکل کلاسیک آزادی اطلاعات در چارچوب‌های جدید مربوط به حقوق بشر در اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸ خودنمایی کرد.<sup>۲</sup>

مجمع عمومی ملل متحد دو سال قبل از اعلامیه جهانی حقوق بشر، در نخستین اجلاسیه خود اعلام کرد: آزادی کسب اطلاعات یکی از بنیادی‌ترین حقوق بشر و آزادی‌های است که ملل متحد برای تحقق آن به وجود آمده است.<sup>۳</sup>

این مجمع به شورای اقتصادی و اجتماعی دستور داد در اجرای ماده ۵۰ و بند ۴ ماده ۶۲ منشور ملل متحد کنفرانسی را در این خصوص برگزار نماید.<sup>۴</sup> این کنفرانس در رابطه با آزادی اطلاعات، به سال ۱۹۴۸ در ژنو توسط سازمان ملل متحد برگزار شد و سه طرح مقاله‌نامه در این زمینه صادر و اعلام کرد. همزمان با تهیه مقاله‌نامه‌ها، اعلامیه حقوق بشر به تصویب مجمع عمومی رسید و ماده ۱۹ آن مربوط به آزادی اطلاعات است که بیان

۱. سیدمحمد هاشمی، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، نشر میزان، چاپ اول، ص ۳۵۰.  
 ۲. ادوارد پلومان، حقوق بین‌الملل ارتباطات و اطلاعات مجموعه از اسناد مهم، بهمن آقایی، کتابخانه گنج دانش، ص ۳۰۴.  
 ۳. منوچهر طباطبایی مؤتمنی، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ سوم، ص ۱۰۳.  
 ۴. ادوارد پلومان، منبع پیشین، ص ۳۰۷.

می‌کند هر کس حق آزادی عقیده و بیان دارد و این حق شامل آن است که از داشتن عقاید خود بیم و هراسی نداشته باشد و در کسب اطلاعات و افکار و در اخذ و انتشار آن با تمام وسایل ممکن و بدون ملاحظات مرزی آزاد باشد.<sup>۱</sup>

همچنین بر اساس بند ۲ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی: هر کس حق آزادی بیان دارد. این حق شامل آزادی تفحص و تحصیل و اشاعه اطلاعات و افکار از هر قبیل بدون توجه به سرحدات، چه به طور شفاهی یا به صورت نوشته یا چاپ شده یا به صورت هنری یا هر وسیله دیگری به انتخاب خود خواهد بود.

به هر حال ملاحظه می‌شود که در اسناد بین‌المللی نیز این حق از چندین دهه قبل شناسایی شده است. از منظر حقوق تطبیقی در سوئد به سال ۱۶۸۸، طبق فرمان پادشاهی، اسناد دولتی جزء اموال پادشاهی محسوب شد و انتشار آنها به طور صریح منع گردید. طبق قانون دولتی سوئد سال ۱۷۲۰ مقاوله‌نامه‌های پارلمان و کمیته‌های آن محرمانه تلقی می‌شد. به تدریج نزاع بین دو حزب سیاسی هات و کپس منجر به نارضایتی از کمبود اطلاعات در مسائل مهم کشوری و سوءاستفاده‌های مستمر از قدرت از طریق بوروکراسی غیرمسئولانه شد و سرانجام تدوین قانون آزادی اطلاعات را در بطن قانون آزادی مطبوعات به سال ۱۷۶۶ سبب شد که این نخستین قانون آزادی اطلاعات در جهان محسوب می‌شود.<sup>۲</sup>

از آنجا که فصل عمومیت اسناد دولتی (مذکور در قانون آزادی مطبوعات سوئد) در قانون اساسی نیز به صراحت ذکر شده است، می‌توان ادعا کرد که قوی‌ترین نوع حمایت قانونی از آزادی اطلاعات در کشور سوئد حکمفرماست.

در اروپای غربی فقط کشورهای آلمان و سوئیس قانون جامع دسترسی به اطلاعات دولتی ندارند. البته آزادی اطلاعات، در قانون اساسی کشور آلمان بیان شده است. اکثر کشورهای اروپای مرکزی و شرقی، قانون دسترسی به اطلاعات دولتی را به عنوان بخش مهمی از دوره انتقال به دموکراسی تصویب کرده‌اند. در این کشورها معمولاً بر جنبه منفعت‌گرایانه و عملی آزادی از نظر جان استوارت میل تأکید می‌شود. در کشورهای اروپای شمالی، برای مقابله با تعصب در خط مشی ارائه اطلاعات عمومی اقداماتی در

۱. منوچهر طباطبایی مؤتمنی، منبع پیشین، صص ۴-۱۰۳.

۲. سیامک قاجار قیلونلو، شرحی بر پیش‌نویس قانون آزادی اطلاعات، نشریه خبرنامه انفورماتیک، شماره ۸۴، ص ۱.



چارچوب اصل معروف دستیابی عمومی به اطلاعات انجام شده است؛ که تأییدکننده وظیفه ارائه اطلاعات مورد نیاز شهروندان است.<sup>۱</sup>

فنلاند اولین کشور اروپای شمالی است که از الگوی انتشار اسناد سوئد پیروی کرد و در سال ۱۹۵۱ قانونی در مورد انتشار اسناد رسمی به تصویب رساند. کشورهای بعدی دانمارک و نروژ بودند که هر دو این قانون را در سال ۱۹۷۰ اجرا کردند.<sup>۲</sup>

در ایالات متحده آمریکا از دهه ۱۹۵۰ کنگره برای اختیارات نهادهای فدرال در تنظیم سازوکار درونی فعالیت‌ها شامل بایگانی و نگهداری سوابق و اطلاعات، محدودیت‌هایی ایجاد کرد و در سال ۱۹۶۶ قانون آزادی اطلاعات را به تصویب رساند. در واقع می‌توان گفت که تصویب این قانون در این کشور انگیزه و محرک مهمی برای تمامی کسانی بوده است که آرزوی دولت پاسخگو را داشتند.<sup>۳</sup> در کانادا نیز با توجه به ماهیت ساختار سیاسی این کشور و اصول مربوط به پنهانکاری‌های دولت، تصویب قانون دسترسی به اطلاعات قابل توجه بود. عده‌ای موفقیت این امر را به قدرت عقیده برتر یا به استمرار وجود ایده‌آل‌های دموکراتیک در فرهنگ سیاسی کانادا نسبت می‌دهند.<sup>۴</sup> در انگلیس، طرح و تصویب این گونه قوانین از طرف برخی اعضای مجلس عوام در نطق‌های پیش از دستور مطرح شد و لویایحی مبنی بر تأیید حق دسترسی به اطلاعات ارائه گردید. لایحه ارائه شده از طرف مارک فیشر (۱۹۹۲)، با عنوان حق دانستن، نه تنها بر حق کلی دسترسی به اطلاعات توسط عموم مردم و مسئولان تأکید داشت، بلکه دسترسی به اطلاعات شخصی افراد توسط مسئولان را نیز مطرح می‌کرد.<sup>۵</sup> به رغم اینکه سابقه قانون‌گذاری در زمینه دسترسی به اطلاعات دولتی به سال ۱۷۶۶ میلادی برمی‌گردد، دو دهه گذشته را باید آغاز جنبش قانونگذاری در این زمینه دانست. دهه ۱۹۸۰ مقطع فروپاشی رژیم‌های توتالیتر و موجودیت یافتن دموکراسی‌های

1. Francis, Sejersted, **Freedom of Information in a Modern Society**, p4.

2. Hon Bertil, Wennergren; **Freedom of Information in Nordic Countries: Recent Developments**, Governmental Publications Review, Vol.10, p15.

3. Howard, Coxon; **the Freedom of Information Debate in Australia**, Governmental Publications Review, Vol.8A, p 374.

4. John D, Mecamus; **Freedom of Information in Canada**, Governmental Publications Review, Vol.10, p59.

۵. موریس فرانکل، ترجمه کاظم حافظیان رضوی؛ دایره‌المعارف کتابداری و اطلاع‌رسانی (نسخه آزمایشی)، واقع در سایت <http://www.portnal.nlai.ir>.

جدید بوده است که در اصول قانون اساسی جدید حق دسترسی به اطلاعات دولتی را به رسمیت شناخته و به تصویب قانون عادی احاله داده‌اند. به طور کلی در کشورهای در حال توسعه، حرکت به سوی آزادی اطلاعات، عمدتاً از دهه اول قرن ۲۱ میلادی آغاز شد. کشورهای آفریقای جنوبی (۱۹۹۶)، هند (۲۰۰۵)، کره جنوبی (۱۹۹۶)، پاکستان (۲۰۰۲)، ازبکستان (۲۰۰۳) از آن جمله‌اند.<sup>۱</sup> این در حالی است که کشورهای توسعه یافته عموماً از دهه اول ۱۹۸۰ میلادی به تصویب مقرراتی در زمینه آزادی اطلاعات روی آوردند که از آن جمله می‌توان به کشورهای ایالات متحده آمریکا (۱۹۶۶)، فرانسه (۱۹۷۸)، استرالیا (۱۹۸۲)، انگلستان (۲۰۰۰)، کانادا (۱۹۸۳) و... اشاره کرد.<sup>۲</sup>

### ج) بازتاب حق آزادی اطلاعات در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

تحقق آزادی اطلاعات مستلزم اجرای دقیق قانون و پابندی به اصول و لوازم آن است. چرا که این قانون در صورتی که طبق استانداردهای شناخته شده بین‌المللی تصویب و اجرا شود، تحولی عظیم ایجاد می‌کند. در این قسمت لازم است اصول و زمینه‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران بررسی شود تا این حقیقت به اثبات برسد که این قانون مطابق استانداردهای شناخته شده بین‌المللی است یا خیر.

اصول مندرج در قانون به اختصار عبارت از:

#### ۱- توسعه قلمرو آزادی اطلاعات

در بررسی این خصیصه لازم است عناصر تشکیل دهنده آزادی یعنی اطلاعات، مؤسسه‌های عمومی و دارندگان حق دسترسی به اطلاعات در معنای موسع، تفسیر شود:

##### ۱-۱. اطلاعات

اطلاعات طبق ماده یک قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات عبارت است از: هر نوع داده که در اسناد مندرج باشد یا به صورت نرم افزاری ذخیره یا به هر وسیله دیگری ضبط شده باشد. در این زمینه اصل قابل تفکیک بودن اطلاعات قابل توجه است، بدین معنا که اگر اطلاعات درخواست شده فی نفسه، مشمول استثنای آزادی اطلاعات نباشد، ولی در سندی

۱. باقر انصاری، همان، ص ۱۲۳.

۲. همان، ص ۱۰۳.



گنجانده شود که به استناد استثنای آزادی اطلاعات، افشای آن ممنوع است، باید امکان داشته باشد که این اطلاعات از سایر اطلاعات جدا شود و در اختیار متقاضی قرار گیرد. آنچه در قوانین آزادی اطلاعات مهم است، دسترسی به اطلاعات واقعی است نه اطلاعات غیرواقعی، بدین معنا که اطلاعاتی که در اختیار شهروندان قرار می‌گیرد، باید مفید و قابل استفاده باشد.

همچنین برای حمایت از تمامیت اسناد و قابل دسترسی بودن آنها، باید ممانعت از دسترسی به آنها یا از بین بردن اسناد و مدارک و سوابق عمومی را بزه تلقی کنند. این است که ماده ۲۲ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در بند الف، ممانعت از دسترسی به اطلاعات بر خلاف مقررات را جرم انگاری کرده است. همچنین در مورد امحای جزئی یا کلی اطلاعات بدون داشتن اختیار قانونی، بند ب ماده یاد شده اهمیت دارد.

نکته‌ای که باید به آن توجه نمود این است که برای جلوگیری از هر گونه تغییر و قلب اسناد، تعهد نسبت به افشای اطلاعات باید معطوف به خود اسناد و سوابق و مدارک شود و نه متوجه اطلاعاتی که داخل آنها گنجانده شده است. به این معنی که مأمور ارائه اطلاعات باید سند را در اختیار متقاضی قرار دهد. شاید با همین هدف قانونگذار در ماده ۹ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تصریح دارد: پاسخی که مؤسسات خصوصی به درخواست‌های دسترسی به اطلاعات داده می‌دهند، باید به صورت کتبی یا الکترونیکی باشد نه شفاهی.

#### ۱-۲. مؤسسات مشمول قانون

طبق بند د ماده یک قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مؤسسه عمومی عبارت از: «...سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل تمام ارکان و اجزای آن که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است...».

در این قسمت از ماده قانونگذار به شایستگی معنای عام و موسع از مؤسسه عمومی را در نظر گرفته است. سؤالی که مطرح می‌شود این است که آیا همه مؤسسات عمومی تابع الزامات ناشی از آزادی اطلاعات هستند؟

به طور سنتی قواعد مربوط به آزادی اطلاعات تنها قوه مجریه را در نظر می‌گیرد و متعرض قوای مقننه و قضاییه نمی‌شود. زیرا فرض بر این است که اصل علنی بودن

مذاکرات مجلس و جلسات دادگاه‌ها تا حد زیادی اهداف آزادی اطلاعات را در این دو قوه تأمین می‌کند اما مبانی و فلسفه آزادی اطلاعات ایجاب می‌کند که تمام دستگاه‌های اجرایی مشمول آن شوند. قانونگذار در بنده ماده یک قانون مورد اشاره، مؤسسات خصوصی را شامل هر مؤسسه انتفاعی و غیرانتفاعی به استثناء مؤسسه عمومی می‌داند. به نظرمی رسد با این تعبیر همه مؤسساتی که عمومی نیستند، مشمول این بند خواهند بود، اما ایرادی که وجود دارد، این است که هر چند این تعریف، همه مؤسسات غیرعمومی را در بر می‌گیرد اصطلاح «خصوصی» نمی‌تواند در مقابل مؤسسه «عمومی» قرار گیرد. زیرا سازمان‌هایی وجود دارند که نه کاملاً عمومی‌اند و نه کاملاً خصوصی. از این رو بهتر بود قانونگذار اصطلاح مؤسسات «غیر عمومی» را در مقابل مؤسسات «عمومی» مطرح می‌کرد. در مورد مؤسسات غیرعمومی، اصل بر ملزم نبودن آنها به آزادی اطلاعات است. زیرا فرض خصوصی بودن فعالیت‌های مؤسسات غیرعمومی، ایجاب می‌کند که ضابطه‌مند کردن کم و کیف ارائه اطلاعات توسط این مؤسسات به اراده آنها واگذار شود.

به نظر می‌رسد در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، استثنائاتی در مورد دسترسی به اطلاعات مؤسسات غیر عمومی وجود دارد. به عنوان مثال قانونگذار در مواد ۵، ۷، ۱۲ فقط مؤسسه عمومی را طرف خطاب قرار داده است و فقط در مواد ۸ و ۹ در کنار مؤسسه‌های عمومی، مؤسسات خصوصی را آورده است. البته این امر ابهاماتی را به دنبال دارد، از جمله اینکه: آیا طبق مواد ۷ و ۱۲ فقط مؤسسات عمومی مکلف به پاسخگویی‌اند یا اینکه مؤسسات خصوصی نیز چنین تکلیفی دارند؟ اگر طبق مواد ۸ و ۹ مؤسسات خصوصی مکلف باشند در سریع‌ترین زمان ممکن پاسخ دهند و این پاسخ باید به صورت کتبی یا الکترونیکی باشد، چرا موارد ۷ و ۱۲ در مورد مؤسسات خصوصی چیزی بیان نکرده است؟

### ۱-۳. دارندگان حق دسترسی به اطلاعات

این سؤال همواره مطرح می‌شود که: آیا حق دسترسی آزاد به اطلاعات اختصاص به اتباع یک کشور دارد یا عموم افراد اعم از شهروندان یک کشور یا غیر آن از چنین حقی برخوردارند؟ پاسخ آن مستلزم این است که حق مذکور در زمره حقوق بشر قرار گیرد یا در زمره حقوق شهروندی؟ اگر این حق از مصادیق حقوق بشر محسوب شود، بدون هیچ

گونه تبعیضی برای همه اعم از تبعه و غیر تبعه قابل تصور است، اما اگر این حق مختص حقوق شهروندی تلقی شود- همان گونه که در بعضی از کشورها چنین عقیده دارند- باید آن را مختص اتباع ایران دانست. در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ایده دوم پذیرفته شده است و ماده دوم این قانون مقرر می‌کند: «هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آنکه قانون منع کرده باشد...».

حق دسترسی به اطلاعات، مفهوم عامی است که صرف نظر از ذینفع بودن متقاضی، از دسترسی او به اطلاعات حمایت می‌کند. نکته‌ای که در اهمیت دسترسی به اطلاعات باید به آن توجه کرد، این است که برای دسترسی به اطلاعات لازم نیست شخص ذینفع باشد. البته با توجه به اینکه دسترسی به اطلاعات مؤسسات غیر عمومی (خصوصی) فراگیر نیست و تنها اشخاص ذی نفع اجازه دارند که به این اطلاعات دسترسی داشته باشند، ماده هفت قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات بیان می‌کند: «مؤسسات عمومی نمی‌توانند از متقاضی دسترسی به اطلاعات هیچ گونه دلیل یا توجیهی برای تقاضایش مطالبه کنند» و ذکری از مؤسسات غیر عمومی به میان نمی‌آورد. این امر بیانگر آن است که درباره تقاضای اطلاعات از مؤسسات عمومی هیچ گونه توجیهی لازم نیست.

## ۲- اتخاذ تدابیر ترویجی و مبارزه با فرهنگ پنهان کاری

حکومت‌ها طی سالیان متمادی با فرهنگ پنهانکاری خو گرفته‌اند. در بسیاری از حکومت‌ها، فقدان آزادی اطلاعات و بی‌توجهی نسبت به آن پیامد چنین فرهنگی است.

## ۳- تعیین دقیق استثنای آزادی اطلاعات

تعیین استثنای آزادی اطلاعات از ضرورت‌های نیل به گسترش فرهنگ شفاف‌سازی اطلاعات است. از آنجا که هیچ حقی به صورت مطلق نمی‌تواند اعمال شود، محدودیت‌ها و موانعی نیز در قبال حق دسترسی آزاد به اطلاعات دیده می‌شود. فهرست کامل استثنای آزادی اطلاعات که بر مبنای عنصر ضرر سنجیده می‌شود، باید به صورت روشن و دقیق در قانون تعیین شود و مؤسسات عمومی اطلاعات درخواستی را به متقاضیان ارائه دهند.

همچنین در مواردی که ابهام وجود دارد و مشخص نیست که اطلاعات جزء موارد استثناء هست یا خیر، باید به صورت مضیق تفسیر و در تعیین مصادیق استثناء به قدر متیقن

اكتفا كرد، چرا كه اصل بر آزادی اطلاعات و محدودیت‌ها استثناء و فرع بر آن است. بر همین اساس در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ضمن مواد ۱۳ الی ۱۷ استثنائات آزادی اطلاعات تعیین شده است.

#### ۴- تسهیل در دسترسی به اطلاعات

نکته حائز نظام دیگر این است که دسترسی به اطلاعات باید آسان، سریع و کم‌هزینه باشد. همچنین مؤسسات عمومی باید ملزم شوند درونی شفاف و پاسخگو برای تضمین حق دسترسی مردم به اطلاعات برقرار کنند. در این زمینه چند نکته قابل توجه است: نکته اول اینکه درخواست‌های دسترسی به اطلاعات مکتوب باشد؛ در اکثر قوانین آزادی اطلاعات کشورها از جمله آمریکا و کانادا ضرورت کتبی بودن درخواست‌های دسترسی به اطلاعات پیش‌بینی شده است. متقاضی باید نام و شماره تماس را به همراه توصیف نسبتاً کافی از اطلاعاتی که درخواست کرده است، در اختیار مؤسسه قرار دهد.

همچنین قانون باید تسهیلات خاصی برای دسترسی برخی گروه‌ها به اطلاعات پیش‌بینی کند. برای مثال اشخاصی که در خواندن و نوشتن سرعت ندارند یا اشخاصی که به زبان اسناد و سوابق ثبت شده، آشنا نیستند یا مشکلات بینایی دارند، شرایط سهل‌تری داشته شود. در برخی کشورها به مقتضای پیشرفت‌های روزافزون علمی تقاضای اینترنتی نیز همانند تقاضای کتبی پیش‌بینی و پذیرفته شده است.

متأسفانه قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در این مورد حکم خاصی پیش‌بینی نکرده و موضوع را مسکوت گذاشته است. شاید بتوان گفت که با توجه به رویه معمول و اصولی که به طور کلی در این زمینه وجود دارد، این تقاضا باید کتبی باشد، هرچند این استنباط نیز قطعی نیست.

نکته دوم این است که پاسخگویی به درخواست‌ها سریع باشد؛ تعیین مهلت زمان دقیق برای به جریان انداختن درخواست‌ها ضرورت دارد و امتناع از پاسخ به درخواست‌ها نیز مستلزم دلیل است. بسیاری از کشورها از جمله ایتالیا و سوئد تمدید مهلت پاسخگویی را پیش‌بینی کرده‌اند؛ به ویژه اگر درخواست، پیچیده، مبهم یا شامل حجم زیادی از اطلاعات یا مستلزم جستجو در میان شمار زیادی از سوابق و اطلاعات یا کسب رضایت اشخاص ثالث باشد. این مهلت پاسخگویی در بسیاری از کشورها از چهارده روز تا سی روز در

نوسان است، اما چنانچه دسترسی به اطلاعات، با توجه به دلایل یا قرائن کافی، برای حمایت از جان یا آزادی متقاضی ضروری باشد، مهلت پاسخگویی باید کوتاه باشد. ماده ۸ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات با تأکید بر این ضرورت، بیان می‌کند: «مؤسسه عمومی یا خصوصی باید به درخواست دسترسی به اطلاعات در سریع‌ترین زمان ممکن پاسخ دهد و در هر صورت مدت زمان پاسخ نمی‌تواند حداکثر بیش از ده روز از زمان دریافت درخواست باشد...».

متأسفانه در این قانون نه تنها موارد فوری پیش‌بینی نشده، بلکه کاهش میزان این مدت در موارد فوری نیز تعیین نشده است. شایسته بود قانونگذار در کنار پیش‌بینی کاهش این مهلت برای موارد فوری، این گونه موارد را بیان می‌کرد تا بدین وسیله علاوه بر حمایت از حقوق متقاضیان، از کارشکنی مؤسسات جلوگیری می‌شد و تشخیص موارد فوری را به آنها محول نمی‌کرد. نکته پایانی هم این است که پاسخ درخواست‌ها مستدل و کتبی باشد؛ این امر به متقاضی امکان می‌دهد از یک سو در صورت پذیرفته شدن درخواست، با آمادگی لازم برای استفاده از اطلاعات اقدام کند و از سوی دیگر، در صورتی که تمام یا بخشی از درخواست پذیرفته نشود از دلایل مردودی آگاه شود و چنانچه اعتراضی داشته باشد، آن را بیان نماید. این امر در ماده ۹ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات پیش‌بینی شده است؛ قانونگذار علاوه بر کتبی بودن، پاسخگویی الکترونیکی را نیز با هدف تسریع امر پذیرفته است. اما شایان توجه است که: چرا قانونگذار فقط مؤسسات خصوصی را مکلف به این امر نموده است؟ شاید پاسخ این باشد که مؤسسات عمومی براساس اصول و قواعد کلی مکلف به چنین امری شده‌اند و نیازی به ذکر مجدد آن نبوده است.

##### ۵- ضرورت حمایت کیفری

در واقع تاکنون تنها اشیاء مادی و قابل مشاهده مورد حمایت جدی قوانین جزایی بودند و بزهکاری رایانه‌ای رویکردی جدید در حقوق کیفری تلقی می‌شود. البته حمایت و حفاظت از اطلاعات و سایر اموال غیر مادی از مدتی پیش مطرح بوده است، اما تا چند دهه قبل مورد به آنها نمی‌شد. این وضع در دهه‌های اخیر کاملاً تغییر کرده است. حرکت جامعه صنعتی به سمت جامعه فراصنعتی و ارزش رو به رشد اطلاعات برای اقتصاد، جامعه و سیاست اقتضات جدیدی را به وجود آورده به طوری که رشته جدیدی تحت عنوان حقوق کیفری اطلاعات

به وجود آمده است.<sup>۱</sup> یکی از ابعاد حمایت از اطلاعات این است که به منظور جلوگیری از کندی، تعلل و پاسخگو مؤسسات به درخواست‌های متقاضیان اطلاعات باید در قوانین مربوط به آزادی اطلاعات، امکان شکایت از موارد یاد شده در مرجع بالاتری پیش‌بینی شود. کماینکه در قانون دسترسی آزاد به اطلاعات مرجعی تحت عنوان «کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» پیش‌بینی شده است.

### ۶- علنی بودن نشست‌های دولتی

آزادی اطلاعات متضمن حق آگاهی از امور و مسائلی است که دولت به نمایندگی از آنها انجام می‌دهد، بویژه متضمن حق مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌هاست. از این‌رو 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»<sup>۲</sup> موسوم است.<sup>۳</sup>

چنین فرصتی در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات پیش‌بینی نشده است و قانون خاصی نیز که بتواند این خلأ اساسی را برطرف کند وجود ندارد، لذا شایسته بود قانونگذار علنی بودن نشست‌های دولت را لحاظ می‌کرد.

در همین‌جا لازم است ذکر شود که 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 شفاف‌سازی سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی و ایجاد 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. بدین ترتیب قانونگذار بار دیگر به اهمیت شفاف بودن اطلاعات مربوط به سیاست و برنامه‌های اقتصادی توجه نموده است.<sup>۴</sup>

۱. حسن حبیبی، منطق حقوقی و انفورماتیک حقوقی، انتشارات اطلاعات، چاپ اول، ص ۳۴۳.

2. Open Meeting Act.

۳. باقر انصاری، همان، ص ۷۳.

۴. ماده ۱۹ این قانون بیان می‌کند که: «به منظور ایجاد شفافیت و امکان رقابت همه ذینفعان در انجام معامله با دستگاه‌های اجرایی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور موظف است با استفاده از امکانات و نیروی انسانی موجود خود، پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات موضوع ماده (۲۳) قانون برگزاری مناقصات را به پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومی توسعه و ارتقا دهد. این پایگاه اطلاع‌رسانی باید اطلاعات کلیه معاملات متوسط و بزرگ بخش عمومی شامل خرید، فروش، اجاره و غیره را اعم از این



همچنین قانونگذار در ماده ۸ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۹ یکی از راه‌های پیشگیری از شکل‌گیری فساد را تدوین سیاست‌ها و راهکارهای شفاف‌سازی اطلاعات و استقرار و تقویت نظام‌های اطلاعاتی دانسته است.<sup>۱</sup>

#### د) استثنائات حق دسترسی آزاد به اطلاعات

اصلی‌ترین مرحله در افشای اطلاعات، یافتن مناسب‌ترین و کارآمدترین روش برای اعمال محدودیت‌های لازم در افشا و انتشار است.<sup>۲</sup> به عبارت دیگر، در مقررات آزادی اطلاعات، یک استثنای واجد شرایط تنها وقتی قابل اعمال است که منافع عمومی در حفظ اطلاعات، مهم‌تر از منفعت عامه در افشای اطلاعات باشد. این بخش از قانون، مراجع و اولیای قانونی را ملزم می‌کند که منفعت عمومی را برای ارائه اطلاعات و هم‌علیه آن در نظر بگیرد.<sup>۳</sup>

حق دسترسی به اطلاعات همانند هر حق دیگری، حدود و ثغوری دارد. این حق ممکن است با حقوق عمومی مانند حق امنیت ملی یا حق تعقیب جرایم و مجرمان یا با حقوق خصوصی نظیر حق حریم خصوصی، حق حفظ حرمت و حیثیت افراد یا حق مالکیت‌های فکری در تعارض باشد.

مهم‌ترین محدودیت‌ها عبارت‌اند از:

#### ۱. اسرار دولتی

اسرار دولتی نیز یکی از محدودیت‌های مهم در آزادی اطلاعات است. اطلاعاتی که در این مقوله قرار می‌گیرند، از سازوکار خاصی پیروی می‌کنند و تابع محدودیت‌هایی می‌شوند.

که از طریق برگزاری مزایده یا مناقصه یا موارد عدم الزام به تشریفات یا ترک تشریفات یا دیگر روشها تشکیل و منعقد شده باشد به تفکیک دستگاه و موضوع و نیز به تفکیک شهرستان، استان و محلی، در زمانی که برای همه واجدان شرایط فرصت برابر فراهم کند، به اطلاع عموم برساند...».

۱. ماده ۸- به منظور پیشگیری از شکل‌گیری فساد، تکالیف ذیل حسب مورد بر عهده معاونت‌های برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور است:

الف) به تدوین سیاست‌ها و راهکارهای شفاف‌سازی اطلاعات و استقرار و تقویت نظام‌های اطلاعاتی و استانداردسازی امور و مستند نمودن فعالیت‌های دستگاه‌های اجرائی برای ثبت و ضبط شفاف و جامع کلیه عملیات، اطلاع‌رسانی لازم به عموم مردم و همچنین تأمین نیازهای اطلاعاتی دستگاه‌های نظارتی و اطلاعاتی کشور اقدام نماید.

2. Hon Bertil, Wennergren, p 14.

3. Marcus, Turl, **Freedom of Information and the Public Interest Test**, Computer Law & Security Report, p168.



قلمرو اسرار دولتی در مقایسه با قلمرو امنیت، محدودتر است. زیرا اسرار دولتی به اطلاعات طبقه‌بندی شده اطلاق می‌شود.

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

در این خصوص «قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی» مصوب ۲۹ بهمن ۱۳۵۳ قابل توجه است. براساس این قانون، اسناد دولتی عبارت‌اند از: هر نوع نوشته یا اطلاعات ثبت یا ضبط شده مربوط به وظایف و فعالیت‌های وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی از قبیل: مراسلات، دفاتر، پرونده‌ها عکس‌ها، نقشه‌ها، کلیشه‌ها، نمودارها، فیلم‌ها، میکروفیلم‌ها و نوارهای ضبط صوت که در مراجع مذکور تهیه یا به آن مراجع رسیده باشد. آن دسته از اسناد دولتی اسنادی سری است که افشای آنها مغایر با مصالح دولت یا مملکت باشد و اسناد دولتی محرمانه اسنادی است که افشای آنها مغایر با مصالح خاص ادارای سازمان‌های مذکور در این ماده باشد. ماده یک آیین‌نامه همین قانون اسناد سری و محرمانه دولتی را به اعتبار مقدار مراقبتی که باید در حفظ آنها بشود، به چهار دسته تقسیم می‌کند.<sup>۱</sup>

طبق ماده ۲ قانون یاد شده «هریک از کارکنان وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی که حسب وظیفه مأمور حفظ اسناد سری و محرمانه دولتی بوده یا حسب وظیفه اسناد مزبور در اختیار او بوده و آنها را انتشار داده یا افشا نماید یا خارج از حدود و ظایف اداری در اختیار دیگران قرار دهد یا به هر نحو دیگران را از مفاد آنها مطلع کند، در مورد اسناد سری به حبس جنایی درجه ۲ از دو تا ده سال و در مورد اسناد محرمانه به حبس جنحه‌ای از شش ماه تا سه سال محکوم می‌شود. همچنین مجازات حسب مورد مقرر است درباره کسانی که این اسناد را با علم و اطلاع از سری یا محرمانه بودن آن چاپ یا منتشر نموده و یا موجبات چاپ یا انتشار آن را فراهم نمایند...». ماده ۳ این قانون نیز تصریح دارد: «هریک از کارکنان سازمان‌های مذکور در ماده ۱ یا اشخاص دیگر که

۱. حسین میر محمد صادقی، حقوق کیفری اختصاصی جرایم علیه امنیت و آسایش عمومی، نشر میزان، ص ۴۷.

اطلاعات یا مذاکرات یا تصمیمات سری و محرمانه دولتی را به نحوی از انحا به کسی که صلاحیت اطلاع بر آن را ندارد، بدهد یا موجبات افشا یا انتشار آنها را فراهم نماید، عمل مرتکب در حکم افشا یا انتشار اسناد سری یا محرمانه دولتی محسوب می‌شود<sup>۱</sup>.

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در مورد اینکه اگر کسی اسرار دولتی را بر خلاف این قانون افشا یا منتشر کند، هیچ مقرر ای پیش‌بینی نکرده است و فقط در مورد نحوه جبران خسارت و حقوق زیان‌دیده مسئله را روشن کرده است. به نظر می‌رسد، با توجه به سکوت قانونگذار در این قانون، بتوان متخلفین را براساس قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی تحت تعقیب قرار داد. چرا که این قانون خاص بوده و همچنان معتبر است.

## ۲. حریم خصوصی

حریم خصوصی، قلمروی از زندگی اشخاص است که هر انسان متعارف، با درک نیازهای جامعه، در هیچ وضعیتی تجاوز به آن را مجاز نمی‌شناسد. به دیگر سخن حق افراد، گروه‌ها یا مؤسسات نسبت به اینکه کی، چگونه و چه اندازه اطلاعات درباره آنها به دیگران منتقل شود، حق حریم خصوصی نام دارد.<sup>۱</sup>

حق برخورداری از حریم خصوصی، هنوز هم موضوع اصلی مورد توجه دولت‌های دموکراتیک است و در قوانین ملی و هنجارهای بین‌المللی به نحوی تثبیت شده است. ارزش این حق برای شأن، استقلال شخصی و خوداتکایی دموکراتیک افراد بشر کاملاً واضح و روشن است.<sup>۲</sup>

با وجود اهمیت حریم خصوصی، متأسفانه در قوانین ما تعریفی از آن صورت نگرفته است و تنها در برخی از قوانین مانند قانون اساسی، قانون مجازات اسلامی و قانون مسئولیت مدنی به موارد نقض آن اشاره شده است.<sup>۳</sup> در تمامی این اصول اضرار به دیگری حتی در صورتی که در

۱. باقر انصاری و دیگران، مسئولیت مدنی رسانه‌های همگانی، نشر معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، ص ۱۶.

۲. یونسکو، وضعیت تحقیق در جامعه اطلاعاتی، ترجمه تاج‌الملوک ارجمند، انتشارات سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران، ص ۹۵.

۳. به عنوان مثال در اصول ۱۲، ۱۳، ۱۴، ۲۰ و... به رعایت حقوق اساسی همه افراد - که حریم خصوصی یکی از مصادیق آن است - حتی حقوق اساسی غیر مسلمان تأکید شده است:

مقام اعمال حق مشروعی همچون حق دسترسی آزاد به اطلاعات باشد، ممنوع شده است که یکی از نتایج این ممنوعیت پیدایش مسئولیت مدنی اعمال‌کننده حق از یک سو و حدود بهره‌مندی از حقوق مشروع افراد از سوی دیگر است.<sup>۱</sup>

در غرب، خاستگاه رعایت چنین حقی را سال ۱۸۹۰ میلادی و مقاله منتشر شده قاضی لوئیس برنندیس و ساموئل وارن در رابطه با شایعات روزنامه‌ها در مورد زندگی اشخاص می‌داند. اما در شرق و در فرهنگ ما این امر منشأ دیرینه‌تر دارد.<sup>۲</sup> احترام به حریم خصوصی در آیات قرآن کریم<sup>۳</sup> و احادیث<sup>۴</sup> منقول از پیامبر اکرم (ص) تأکید شده است. در دسترسی آزاد به اطلاعات، بین حریم خصوصی و عمومی به سختی می‌توان مرز دقیقی مشخص کرد؛ چرا که در برخی مقولات، اصل حریم خصوصی (فضای خصوصی) و اصل گردش اطلاعات (فضای عمومی) با هم همپوشانی دارند.<sup>۵</sup>

اصل ۱۲: دین رسمی ایران، اسلام و مذهب جعفری اثنی‌عشری است و این اصل الی‌الابد غیر قابل تغییر است و مذاهب دیگر اسلامی اعم از حنفی، شافعی، مالکی، حنبلی و زیدی دارای احترام کامل هستند و پیروان این مذاهب در انجام مراسم مذهبی، طبق فقه خودشان آزادند و در تعلیم و تربیت دینی و احوال شخصیه (ازدواج، طلاق، ارث و وصیت) و دعاوی مربوط به آن در دادگاهها رسمیت دارند و در هر منطقه‌ای که پیروان هر یک از این مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراها بر طبق آن مذهب خواهد بود، با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب.

اصل ۱۳: ایرانیان زرتشتی، کلیمی و مسیحی تنها اقلیتهای دینی شناخته می‌شوند که در حدود قانون در انجام مراسم دینی خود آزادند و در احوال شخصیه و تعلیمات دینی بر طبق آیین خود عمل می‌کنند.

اصل ۱۴: به حکم آیه شریفه «لا ینهاکم الله عن الذین لم یقاتلواکم فی الدین و لم یخرجواکم من ديارکم ان تبرهوا و تقسطوا الیهم ان الله یحب المقسطین» دولت جمهوری اسلامی ایران و مسلمانان موظفاند نسبت به افراد غیر مسلمان با اخلاق حسنه و قسط و عدل اسلامی عمل نمایند و حقوق انسانی آنان را رعایت کنند. این اصل در حق کسانی اعتبار دارد که بر ضد اسلام و جمهوری اسلامی ایران توطئه و اقدام نکنند.

اصل ۲۰: همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.

۱. باقر انصاری و دیگران، همان، ص ۷۳.

۲. محمدعلی نوری و رضا نخجوانی، حقوق حمایت داده‌ها، انتشارات گنج دانش، ص ۱۸.

۳. از جمله می‌توان به آیه ۱۲ سوره حجرات اشاره کرد: «...ولاتجسسوا ولا یغترب بعضکم بعضا...»: در امور همدیگر تجسس و غیبت نکنید...

۴. پیغمبر اکرم (ص): انی لم اومر ان انقب عن قلوب الناس و لا اشق بطونهم: من به جستجو در نهان و درون مردم امر نشده‌ام: گنجینه امثال عرب و امثال قرآن به نقل از نوری، ۱۳۸۳؛ ۱۹).

۵. طاهره میرعمادی، مبانی حقوق ملی و شهروندی در فضای تبادل اطلاعات، انتشارات مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی، ص ۱۵۹.

در این موارد محدود کردن آزادی اطلاعات برای حمایت از حریم خصوصی، به اطلاعاتی مربوط می‌شود که با داده‌های شخصی مرتبط است. داده‌های شخصی مانند اطلاعات مرتبط با شخص معین و مشخص جزئی از قلمرو حریم خصوصی افراد محسوب می‌شوند. بند «ر» ماده ۲ قانون تجارت الکترونیکی، داده پیام‌های شخصی را داده پیام‌های مربوط به شخص معین و مشخص حقیقی (موضوع داده) می‌داند. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در جهت پیروی از اصول قانون اساسی و به حق، حریم خصوصی را از شمول آزادی اطلاعات در ماده ۱۴ خارج نموده است. در ماده ۱۵ در واقع استثناء در استثنای اصل آزادی اطلاعات است و موردی را بیان می‌کند که امکان پذیرش درخواست متقاضی در مورد افشای اطلاعات شخصی دربارهٔ یک شخص حقیقی ثالث از سوی مؤسسات پیش‌بینی شده است. به نظر می‌رسد لازم بود که قانونگذار در کنار شخص ولی، قیم و وکیل شخص ثالث به وراث و وصی متوفی در جهت رعایت حقوق او اشاره می‌کرد. چه بسا مواردی مطرح شود که دسترسی این افراد به اطلاعات شخص متوفی برای دفاع از حقوق حقه وی و رعایت آن ضروری باشد.

### ۳. حمایت از سلامتی و اطلاعات تجاری

مبارزه علیه جرایم اقتصادی در نتیجه بهره‌گیری از رشد حق دسترسی آزاد به اطلاعات شکل تازه‌ای به خود گرفت. اصلاحات یاد شده از آن رو ضرورت داشتند که اشکال جدید جرایم انفورماتیکی نه تنها به اموالی خسارت وارد می‌کردند که تا کنون از حمایت حقوق جزا برخوردار بودند، بلکه به اموال غیرمادی هم صدمه می‌زدند. زیرا امکان به کارگیری روش‌های جدید ارتکاب جرم فراهم بود.<sup>۱</sup> با توجه به اهمیت روزافزون فناوری اطلاعات هر روز جهان شاهد افزایش سرعت در روابط تجاری و اقتصادی بین افراد است. قانون تجارت الکترونیکی از این نظر حائز اهمیت فراوان است. در سوم فصل سوم این قانون یعنی مواد ۵۸ تا ۶۱ به حمایت از داده پیام‌های شخصی یا حمایت از داده‌ها اختصاص یافته است. امروزه در قراردادهای، حفظ اسرار تجاری به عنوان تکلیف طرفین قرارداد به شمار می‌رود. لذا مستثنا کردن آن از وظایف مؤسسات در ارائه این اطلاعات کاملاً منطقی و از جهت

۱. حسن حبیبی، همان، ص ۳۴۴.

حفظ سلامت و روابط تجاری که پایه‌های اقتصادی هر کشوری را تشکیل می‌دهند، ضروری است.

### نتیجه

دسترسی آزاد به اطلاعات به این معنی است که هریک از اعضای جامعه اگر بخواهند، بتوانند اطلاعات نگهداری شده در مراجع دولتی و حکومتی را در مورد مسائل سیاسی، اقتصادی و... درخواست نمایند و این مراجع ملکف به ارائه این اطلاعات باشند.

قانون آزادی اطلاعات به شهروندان حق دسترسی مستقیم به اطلاعات دولتی را بدون ذکر علت تقاضا و دلیل توجیهی می‌دهد. رویکرد قانونگذار در تصویب قانون آزادی اطلاعات بسیار مهم است، قانونگذار در تعیین چارچوب‌های حقوقی جریان آزاد اطلاعات می‌تواند رویکردی اتخاذ کنند و بدین معنی که برای دسترسی بیشتر به اطلاعات و کنترل تأثیرات منفی آن و به حداکثر رساندن کاربرد مثبت اقدام به تنظیم سیاست‌های ملی هماهنگ و همگام با قانون نماید. همچنین با فرهنگ‌سازی و اعطای برنامه‌های مالی بتواند مؤسسات مشمول قانون را در اجرای وظایف خود در قبال قانون مذکور جدی‌تر دنبال کند. پیش‌بینی استثنائاتی بر اصل آزادی اطلاعات نوعی تعادل بین مصالح عمومی و حقوق و منافع افراد را فراهم می‌کند، زیرا به کار بردن عناوین کلی مانند امنیت عمومی، حریم خصوصی که در قانون تعریف دقیقی ندارد و ممکن است با تفاسیر موسع مراجع رسمی و حکومتی از آن سوء استفاده شود و بدین ترتیب عرصه را بر آزادی اطلاعات تنگ نماید، از سوی قانونگذار عملی نسنجیده است. مطلب دیگر اجرای این قانون است، چرا که اگر قانونی به بهترین نحو ممکن وضع شود، اما در مرحله اجرا نواقصی داشته باشد، به قانونی ناکارآمد تبدیل خواهد شد. در واقع اجرای دقیق قانون آزادی اطلاعات به عوامل متعددی بستگی دارد: تدوین قانون آزادی اطلاعات با تأکید بر تعریف دقیق از اسناد و مراجع دولتی و اطلاعات موضوع قانون اولین گام محسوب می‌شود. تعیین دقیق هزینه‌های دریافت این اطلاعات و نحوه جبران خسارت تأخیر در ارائه اطلاعات نادرست یا ارائه اطلاعات به افراد بی‌صلاحیت گام بعدی و در نهایت بیان استثنائات دسترسی به اطلاعات به طور مفصل و روشن و تفسیر صحیح ضرر از سوی مرجع رسمی و پیش‌بینی دادگاه‌های خاص صالح به موضوع مراحل بعدی روند اجرایی محسوب می‌شود.

بدین ترتیب تحقق اهداف این قانون مستلزم اصلاح و بازنگری قوانین، مقررات و ضوابط اداری در تمامی بخش‌های مربوط به این قانون است. ایراد دیگر بر قانون دسترسی آزاد به اطلاعات، تبعیض آشکار در تکلیف مؤسسات عمومی به آزادی اطلاعات و سکوت در خصوص تکلیف مؤسسات خصوصی به ارائه اطلاعات است؛ قانونی که در موارد مختلف تأکید بر آگاهی عموم از اطلاعات می‌نماید الزام مؤسسات مذکور را فراموش می‌کند و در ماده ۵ تنها مؤسسات عمومی را مکلف می‌کند که اطلاعات این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس مردم قرار دهند و نامی از مؤسسات خصوصی به میان نمی‌آورد. این ایراد از قانونگذار است که ذکر نشدن مؤسسات خصوصی در این ماده مردم را از دسترسی به اطلاعات مورد نیازشان در مؤسسات مذکور محروم می‌نماید، در حالی که در این قانون در مواد دیگری اطلاعات را به عنوان اطلاعات عمومی تعریف می‌کند (بند ج ماده ۱) یعنی اطلاعاتی که مورد نیاز عموم است و اطلاع عموم از آنها ضروری است و دسترسی به آنها را حق هر شخص ایرانی می‌داند (ماده ۲).

از طرفی دیگر هم در برخی مواد به‌ویژه بخش استثنائات؛ اگر در دسترس قرار دادن این اطلاعات باعث ایجاد ضرر یا خسارتی بشود یا احیاناً منافع افراد را به نوعی تهدید کند، ارائه این نوع اطلاعات مستثنی شده‌اند. بنابراین هیچ دلیلی برای ذکر نشدن این نوع مؤسسات در ماده ۵ قابل پذیرش نخواهد بود. اگر مؤسسات خصوصی هم در ماده ۵ پیش‌بینی می‌شد، آنها هم می‌توانستند از این استثنائات استفاده کنند، اما با سکوت قانونگذار در این ماده نتیجه این می‌شود که مردم از دسترسی به اطلاعاتی که برای رسیدن به حقوق قانونی مورد نیاز آنهاست اما در مؤسسات خصوصی نگهداری می‌شود، محروم می‌مانند، گرچه این اطلاعات عمومی باشند و جزء موارد مستثنا نیز نباشد.

ایراد مهم‌تر آن است که قانونگذار بدون آنکه در ماده ۵ نامی از مؤسسات خصوصی بیاورد، در مواد دیگری مؤسسات خصوصی را در کنار مؤسسات عمومی یا به‌تنهایی مکلف به رعایت وظایف خود در نحوه ارائه اطلاعات به متقاضیان نموده است. به عنوان مثال در ماده ۸ قانونگذار بیان می‌کند: «مؤسسه عمومی یا خصوصی باید به درخواست دسترسی به اطلاعات در سریع‌ترین زمان ممکن پاسخ دهد و ...» یا در ماده ۹ مؤسسات خصوصی را ملزم می‌کند که پاسخ درخواست‌های متقاضیان را به صورت کتبی یا الکترونیکی بدهد. اما



در سایر موارد قانونی تنها مؤسسات عمومی را خطاب قرار می‌دهد به عنوان مثال قانونگذار در مواد ۷، ۱۰، ۱۲، ۱۳... تنها مؤسسات عمومی را ملزم می‌کند و در سایر مواد از عبارت «مؤسسات مشمول این قانون» استفاده می‌کند. حال این سؤال مطرح می‌شود که: چه مؤسساتی مشمول این قانون هستند؟! به نظر می‌رسد با توجه به ماده ۵ که در آن قانونگذار در مقام بیان بوده است، تنها مؤسسات عمومی منظور باشد. اما تکلیف مؤسسات خصوصی چیست؟

به نظر می‌رسد که مؤسسات خصوصی هم در کنار مؤسسات عمومی ابتدا مکلف به ارائه اطلاعات بوده‌اند اما بعضاً حذف شده‌اند. گویا قانونگذار فراموش کرده است که در پی حذف این مؤسسات از انجام این تکلیف در برخی مواد می‌بایست سایر مواد را نیز هماهنگ با این اقدام، اصلاح می‌کرد.

به هر حال تبیین و بررسی حق دسترسی آزاد به اطلاعات مستلزم درک درست از مفهوم آزادی اطلاعات است. تا زمانی که درک درست از آزادی اطلاعات نباشد، نمی‌توان به داشتن چنین حقی اذعان نمود و دسترسی به آن را آرزو کرد. به تعبیر پوپر: «تمدن و فرهنگ ما هنوز به طور کامل از شوک تولد خود بیرون نیامده است؛ تولدی که نشانگر گذر از زندگی قبیله‌ای یا جامعه بسته به جامعه باز باشد؛ وقتی می‌گوییم ما هنوز نتوانسته‌ایم به این شوک غلبه کنیم، به این معناست که هنوز نیروهایی وجود دارند که می‌خواهند به نظارت و کنترل متونی که درک ما را از واقعیت شکل می‌دهند، ما را به همان دنیای بسته بازگردانند».<sup>۱</sup> اما این امر بدان معنا نیست که تلاش در این زمینه بی‌فایده است و باید از آن دست کشید، بلکه می‌توان با نهادینه کردن مفهوم «آزادی اطلاعات» در فرهنگ اجتماعی تحقق این هدف را هرچه بیشتر سرعت بخشید؛ «هیچ کس انکار نمی‌کند که مجالس قانونگذاری فعلی کامل نیست، اما اگر خودرویی خوب کار نکند، عاقلانه نیست که به گاری پناه ببریم».<sup>۲</sup>

1. Francis Sejersted, *Freedom of Information in a Modern Society*, p9.

۲. عبدالرحمن عالم، بنیادهای علم سیاست، نشرنی، ص ۳۱۸.



## منابع

- انصاری، باقر؛ حقوق ارتباط جمعی، انتشارات سمت، چاپ اول، تهران، تابستان ۱۳۸۶.
- \_\_\_\_\_؛ آزادی اطلاعات، نشر دادگستر، چاپ اول، تهران، زمستان ۱۳۸۷.
- انصاری، باقر و دیگران؛ مسئولیت مدنی رسانه های همگانی، نشر معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، چاپ اول، تابستان ۱۳۸۱.
- بیتنام، دیوید و کوپن بویل؛ دموکراسی چیست؟ آشنایی با دموکراسی، شهرام نقش تیریزی، انتشارات یونسگو، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۶.
- پلومان، ادوارد؛ حقوق بین الملل ارتباطات و اطلاعات مجموعه از اسناد مهم، بهمن آقایی، کتابخانه گنج دانش، تهران، ۱۳۸۰.
- حبیبی، حسن؛ منطق حقوقی و انفورماتیک حقوقی، انتشارات اطلاعات، چاپ اول، ۱۳۷۳.
- شمس، فرهاد و مرتضی وصالی ناصح؛ قانون تجارت الکترونیک، انتشارات آفرینش، تهران، ۱۳۸۳.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر؛ آزادی های عمومی و حقوق بشر، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ سوم، تابستان ۱۳۸۲.
- عالم، عبدالرحمن؛ بنیادهای علم سیاست، نشرنی، چاپ دهم، تهران، ۱۳۸۲.
- فرانکل، موریس؛ دایره المعارف کتابداری و اطلاع رسانی (نسخه آزمایشی)، کاظم حافظیان رضوی؛ واقع در سایت <http://www.portnal.nlai.ir>.
- قاجار قیلونلو، سیامک؛ شرحی بر پیش نویس قانون آزادی اطلاعات، نشریه خبرنامه انفورماتیک، شماره ۸۴، ۱۳۸۱/۱۱/۱.
- میرعمادی، طاهره؛ مبانی حقوق ملی و شهروندی در فضای تبادل اطلاعات، انتشارات موسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی، چاپ اول، تابستان ۱۳۸۷.
- میر محمد صادقی، حسین؛ حقوق کیفری اختصاصی جرایم علیه امنیت و آسایش عمومی، میزان، چاپ چهاردهم، زمستان ۱۳۸۸.
- نوری، محمدعلی و رضا نخبوانی؛ حقوق حمایت داده‌ها، گنج دانش، چاپ اول، تابستان ۱۳۸۳.
- هاشمی، سیدمحمد؛ حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، نشر میزان، چاپ اول، پاییز ۱۳۸۴.

- یونسکو، وضعیت تحقیق در جامعه اطلاعاتی، تاج‌الملوک ارجمند، انتشارات سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، پاییز ۱۳۸۴.

- Coxon, Howard; **the Freedom of Information Debate in Australia**, Governmental Publications Review, Vol.8A, 1981.
- Mccamus, John D; **Freedom of Information in Canada**, Governmental Publications Review, Vol.10, 1983.
- Relyea, Harold C; **Freedom of Information Concerns**, Government Information Quarterly, Volume, Number 3.
- Sejersted, Francis; **Freedom of Information in a Modern Society**, 2005.
- Turle, Marcus; **Freedom of Information and the Public Interest Test**, Computer Law & Security Report 23(2007).
- Wennergren, Hon Bertil; **Freedom of Information in Nordic Countries: Recent Developments**, Governmental Publications Review, Vol.10, 1983.

معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی