

ایران: مروری بر «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» ۱۳۸۷

مهر ۱۳۹۶

خلاصه

حق دسترسی به اطلاعات که در اختیار نهادهای عمومی است هم در اسناد سازمان ملل و هم در قانون برخی از کشورها در سراسر جهان به رسمیت شناخته شده است. تصویب «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» در سال ۱۳۸۷ و مقررات مربوط به اجرای آن اولین قدم مثبت در رسیدن به این حق در ایران است. تمام شهروندان ایران باید قادر به استفاده از این قانون برای دریافت اطلاعات از نهادهای عمومی و سایر نهادهایی که خدمات عمومی ارائه می‌کنند باشند تا بدانند بودجه دولت چطور خرج می‌شود، و از تصمیماتی که بر جوامع‌شان تاثیر می‌گذارد و سایر اطلاعاتی که برای زندگی‌شان مهم است با خبر شوند.

اما این قانون مفاد مشکل‌آفرینی دارد که از تاثیر گذاری آن می‌کاهد و آن را ضعیف تر از موازین بین‌المللی و قوانین بسیاری از کشورهای همسایه می‌سازد. بسیاری از مفاد آن غیر روشن و تعریف نشده هستند که برای شفاف سازی‌شان نیاز به آیین‌نامه‌های تکمیلی است. این قانون تنها در مورد شهروندان قابلیت اجرا دارد. استثنای آن خیلی موسع بوده و ساز و کار درخواست تجدیدنظر آن روشن نیست. نهاد نظارتی که درون خود موسسه عمومی پیش بینی شده به محدود کردن دسترسی به اطلاعات معروف است. برخی مفاد این قانون ربطی به هدف اصلی‌اش ندارند و آزادی بیان را تهدید می‌کنند.

مرحله اجرایی شدن قانون هم به کندی پیش رفته و بعضی از مواد کلیدی آن تنها به تازگی و هشت سال بعد از تصویب آن در حال اجرا می‌باشند. دولت باید هم اکنون قانون را بطور کامل اجرا کند و روند بررسی و بازبینی در بعضی مفاد آن را آغاز کند تا حق دسترسی به اطلاعات در ایران کاملاً تامین شود.

پیشنهادهای

مفاد متعددی در قانون و آیین‌نامه‌های آن هستند که باید در دراز مدت تجدید نظر شوند. در حال حاضر، ما از دولت خواستار این هستیم که به عنوان اولین گام دست به اقدام برای بهبود اجرای قانون بزند. بعضی از اقدامات اولیه در این زمینه از این قرارند:

1. عمومی ساختن گزارش‌های سالیانه نهادهای و «کمیسیون اطلاعات»
2. ایجاد آیین‌نامه‌ای جدید در مورد روند ساز و کار درخواست تجدید نظر از جمله استقلال آن از سایر کارکردهای وزارتخانه، تعیین موعد تصمیم‌گیری برای «کمیسیون» و روندی برای لازم‌الاجرا کردن این تصمیمات.
3. اتخاذ آیین‌نامه‌ای در مورد استفاده مجدد از اطلاعات و داده‌هایی که طبق مفاد قانون به دست آمده‌اند.

درباره برنامه شفافیت آرتیکل ۱۹

برنامه شفافیت آرتیکل ۱۹ خواهان توسعه موازین پیشرفته در زمینه دسترسی به اطلاعات در سطوح بین المللی و منطقه ای و اجرای این موازین بر اساس قوانین داخلی کشورهای مربوطه می باشد. این برنامه منابع و نشریات مرجع متعددی تهیه کرده که یک طرح کلی از قوانین بین المللی و تطبیقی و اقدامات مثبت در موضوعاتی از قبیل امنیت ملی و حریم خصوصی ارائه می دهد.

بر اساس این نشریات و همچنین تخصص حقوقی آرتیکل ۱۹، برنامه شفافیت هر ساله تعدادی تحلیل قانونی، اظهار نظر در مورد قوانین پیشنهادی و همچنین قوانین موجود که حق دسترسی به اطلاعات را تحت تأثیر قرار می دهند منتشر می کند. این تحلیل ها بطور مداوم به بهبودی قوانین پیشنهادی یا موجود منتهی می شود.

برای دسترسی به تمام تحلیل های ما بر روی این لینک کلیک کنید.

<http://www.article19.org/resources.php?tagid=464&lang=en>

اگر مایل به گفتگو درباره این تحلیل هستید، لطفا با دیوید بنیسار مدیر برنامه شفافیت در آرتیکل ۱۹ از طریق ایمیل یا تلفن تماس حاصل کنید. Banisar@article19.org 00442072342500

فهرست مطالب

۲	خلاصه و پیشنهادات
۳	درباره برنامه شفافیت آرتیکل ۱۹
۵	۱. مقدمه
۵	۲. مزایای حق دسترسی به اطلاعات
۶	۳. قانون بین‌المللی در مورد حق دسترسی به اطلاعات
۸	۴. بررسی اجمالی جهانی و منطقه‌ای
۸	۵. چارچوب قانونی در ایران
۸	۱ قانون اساسی ۱۳۵۷
۹	۲ منشور حقوق شهروندی
۹	۶. تحلیل قانون
۱۰	۱ پیش‌زمینه
۱۰	۲ اصول عمومی
۱۳	۳ روند درخواست‌ها
۱۹	۴ وظایف نهادها
۲۰	۵ انتشار فعالانه
۲۲	۶ استثناها
۲۷	۷ تجدید نظر
۲۸	۸ کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
۳۱	۹ مجازات و جریمه برای رد تقاضای ارائه اطلاعات
۳۲	۱۰ انتشار و استفاده مجدد از اطلاعات
۳۴	۷. خلاصه و پیشنهادات

1. مقدمه

این تحلیل نگاهی دارد به «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» سال ۱۳۸۷ («قانون»)، آیین‌نامه‌های اجرایی آن و رابطه‌اش با سایر قوانین. در ضمن کارکرد قانون کنونی را در مقایسه با قوانین مشابه در سایر کشورهای منطقه و موازین بین‌المللی بررسی می‌کند.

این تحلیل بر اساس ترجمه‌های غیررسمی از «قانون» و آیین‌نامه‌های اجرایی آن است که به عنوان ضمیمه این گزارش آمده‌اند و همچنین پژوهش ما در مورد اجرای کنونی این قانون در ایران است.

2. مزایای حق دسترسی به اطلاعات

«حق دسترسی به اطلاعات» به افراد، گروه‌ها و شرکت‌ها حق دسترسی به اطلاعات نهادهای عمومی را می‌دهد و در عین حال این نهادها را نیز موظف می‌کند از طریق پاسخ به تقاضاها و انتشار اطلاعات توسط خود این دسترسی را تسهیل کنند. بسیاری معتقدند که سیستم کارآمد حق دسترسی آزاد به اطلاعات هم برای مردم و هم برای ادارات دولتی مفید است. بعضی از این مزایا از این قرارند:

مقابله با فساد

حق دسترسی به اطلاعات از ابزار کلیدی مقابله با فساد است چرا که دلایل اعطای قراردادها و سایر نقل و انتقالات مالی باید ثبت و توجیه شوند. کنوانسیون ضد فساد سازمان ملل و کنوانسیون‌های ضد فساد منطقه‌ای در خاورمیانه و آفریقای شمالی، اروپا، قاره آمریکا و آفریقا همه دولت‌ها را موظف می‌کند قوانینی تصویب کنند که اطلاعات را در اختیار عموم می‌گذارد.

مشارکت و درک دموکراتیک

مردم وقتی راجع به فعالیت‌ها و سیاست‌های دولت‌شان اطلاعات داشته باشند امکان مشارکت بهتری در روند دموکراتیک دارند. اطلاع عموم از دلایل اتخاذ تصمیمات می‌تواند باعث بهبود پشتیبانی و کاهش سوتفاهم و نارضایتی شود. نمایندگان مجلس هم می‌توانند کار نظارت را بهتر انجام دهند.

روندهای تصمیم‌گیری

وقتی مقامات رسمی بدانند که در نهایت تصمیمات آنها در معرض عموم قرار می‌گیرند، به احتمال قوی تصمیماتشان را بر اساس دلایل عینی و قابل توجیه می‌گیرند. اگر معلوم شود تصمیمات قابل پیش‌بینی و منطقی است، اعتماد مردم به دولت بالا می‌رود.

تشریک درونی اطلاعات

حق دسترسی به اطلاعات در ضمن می‌تواند جریان اطلاعات درون نهادهای دولت را بهبود بخشد. محرمانه بودن بیش از حد و غیر ضروری اطلاعات قابلیت وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی را برای تشریک اطلاعات محدود و در نتیجه کارآمدی آن‌ها را کاهش می‌دهد. بسیاری گزارش داده‌اند که تصویب قوانین مربوط به حق دسترسی به اطلاعات باعث بهبود هماهنگی و سیاست‌گذاری شده است.

مدیریت بایگانی توسط دولت

در عمل معلوم شده که اتخاذ قوانین مربوط به حق دسترسی به اطلاعات باعث بهبود روند حفظ بایگانی توسط نهادهای عمومی می‌شود. یکی از دلایل این امر تغییر نظام حفظ اسناد است که چنان‌که در بالا گفتیم باید با مقررات جدید مربوط به دسترسی به اطلاعات هماهنگ باشد تا معلوم شود تصمیمات بر اساس روندهای منطقی گرفته می‌شوند. بعضی دولت‌ها با استفاده از این فرصت دستورالعمل‌ها و اسناد خود را از نو نوشته‌اند. بعضی دیگر اطلاعات بیشتری راجع به تصمیمات اخذ شده، حفظ و نگهداری می‌کنند. بعضی قوانین مرتبط به حق دسترسی به اطلاعات، مثل قانون تونس شامل موادی است که به بهبود حفظ بایگانی می‌پردازد.

3. قانون بین‌المللی در مورد حق دسترسی به اطلاعات

حق دسترسی به اطلاعات در قانون بین‌المللی به عنوان حقوق بشر در ارتباط با آزادی بیان به رسمیت شناخته شده است. در ضمن این حق به عنوان ساز و کار مهمی برای دستیابی به سایر حقوق و اهداف از جمله مقابله با فساد و تضمین حقوق اجتماعی و اقتصادی نیز به رسمیت شناخته شده است.

این حق در ماده ۱۹ «اعلامیه جهانی حقوق بشر» و ماده ۱۹ «میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی» به عنوان یکی از ارکان آزادی بیان و حق جستجو و دریافت اطلاعات به رسمیت شناخته شده است. کمیته حقوق بشر سازمان ملل در اظهار نظر عمومی شماره ۳۴ در سال ۲۰۱۱ حیطه و محدوده حق دسترسی آزاد به اطلاعات را تعیین و اعلام کرد که ماده ۱۹ میثاق حق دسترسی به اطلاعات نهادهای عمومی را تضمین می‌کند. این ماده دولت‌ها را ملزم می‌دارد که فعالانه اطلاعاتی را که مربوط به منفعت عمومی می‌شود منتشر کنند و گفت این دسترسی باید «آسان، سریع، موثر و عملی» باشد. این «اظهار نظر» در ضمن اعلام می‌کند کشورها باید «اقدامات لازم» از جمله تصویب قانون دسترسی به اطلاعات، محدودیت هزینه دسترسی، پاسخ به موقع به شکایات و درخواست‌ها، توضیح مقامات برای عدم ارائه اطلاعات و ایجاد ساز و کار تجدید نظر، را اتخاذ کنند.¹

کمیته حقوق بشر در پرونده «توکتاکونوف علیه قرقیزستان»² در تشریح بیشتر حق دسترسی به اطلاعات در ماده ۱۹ میثاق تاکید می‌کند که استثنای مربوط به این حق محدود به مواردی هستند که ماده (۳) ۱۹ مجاز داشته و این که این اطلاعات باید بدون نیاز به ارتباطی مستقیم یا توضیح ارائه شوند.

¹ کمیته حقوق بشر سازمان ملل، اظهار نظر عمومی شماره ۳۴ در مورد ماده ۱۹: آزادی‌های نظر و بیان (۲۰۱۱)، <http://www.refworld.org/pdfid/4ed34b562.pdf>

² توکتاکونوف علیه قرقیزستان، اظهار نظر شماره ۱۴۷۰/۲۰۰۶، ۲۱ آوریل ۲۰۱۱

این حق از مهم‌ترین ابزار حفاظت از محیط زیست نیز شناخته می‌شود. در بیانیه ۱۹۹۲ ریو، رهبران جهان با تصویب ماده ۱۰ توافق کردند که:

«بهترین راه برخورد با مسائل زیست محیطی مشارکت تمام شهروندان در سطوح مربوطه است. در سطح ملی، هر فردی باید دسترسی لازم به اطلاعات مربوط به محیط زیست که در اختیار مقامات عمومی است را داشته باشد، از جمله اطلاعات راجع به مواد و فعالیت‌های مضر و خطرناک در جوامع‌شان و فرصت مشارکت در روندهای تصمیم‌گیری. دولت‌ها با در اختیار قرار دادن اطلاعات به طور گسترده می‌توانند آگاهی و مشارکت عمومی را تسهیل و تشویق کنند. دسترسی موثر به روندهای قضایی و اداری، از جمله جبران خسارات، نیز باید ارائه شود.»

حق دسترسی به اطلاعات در معاهده‌ها و توافق‌های بین‌المللی مربوط به آلودگی^۳ و تغییرات اقلیمی^۴ نیز مشاهده می‌شود.

حق دسترسی به اطلاعات در ضمن در قانون بین‌المللی در رابطه با سایر حقوق انسانی، اجتماعی و اقتصادی هم به رسمیت شناخته شده است. از جمله این حقوق می‌توان به حق آب^۵، حق بهداشت^۶ و حق آموزش و پرورش^۷ اشاره کرد. حق دسترسی به اطلاعات در ضمن مشخصا در کنوانسیون حقوق کودک که ایران در سال ۱۹۹۱ امضا و در سال ۱۹۹۴ تصویب کرده است، و همچنین در کنوانسیون حقوق افراد دارای معلولیت که ایران در سال ۲۰۰۹ تصویب کرده، آمده است. در این کنوانسیون‌ها، حق دسترسی به اطلاعات حقی موقعیت ساز تلقی می‌شود که به افراد امکان می‌دهد در دستیابی به حقوق دیگر خود موفق‌تر باشند و شرکت موثرتری در مباحثات عمومی راجع به سیاست‌گذاری و فعالیت‌های دولت داشته باشند. در «اهداف توسعه پایدار»، کشورهای عضو سازمان ملل هدف مشخصی را پذیرفتند و از دولت‌ها خواستند «دسترسی عمومی به اطلاعات و حفاظت از آزادی‌های بنیادین را همگام با قوانین ملی و توافق‌های بین‌المللی تضمین کنند»^۸.

معاهده‌های بین‌المللی مهم دیگری نیز هستند که دسترسی به اطلاعات را تشویق می‌کنند. ماده ۱۰ کنوانسیون مقابله با فساد سازمان ملل از دولت‌ها می‌خواهد «دست به اقدامات لازم برای بهبود شفافیت در ادارات دولتی» بزنند، از جمله:

«تصویب روندها یا مقرراتی که به عموم مردم امکان می‌دهد در مواقع مناسب، اطلاعاتی در مورد سازماندهی، کارکرد و روندهای تصمیم‌گیری ادارات دولتی به دست آورند، و در ضمن (با توجه کافی به حفاظت از حریم خصوصی و داده‌های شخصی) در مورد تصمیمات و اعمال حقوقی که به عموم مردم مربوط می‌شود...»

^۳ کنوانسیون استکهلم در مورد آلوده‌سازهای دائم ارگانیک؛ کنوانسیون میناماتا در مورد جیوه، ۲۰۱۴

^۴ کنوانسیون چارچوب سازمان ملل در مورد تغییرات اقلیمی، ۱۹۹۲

^۵ کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، اظهار نظر عمومی شماره ۱۵: حق آب (۲۰۰۲)

^۶ کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، اظهار نظر عمومی شماره ۱۴ (۲۰۰۰): «حق دسترسی به بالاترین سطح بهداشت (ماده ۱۲ میثاق بین‌المللی در مورد حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی)؛ گزارش گزارشگر ویژه در مورد حقوق همگان برای دستیابی به بالاترین سطح بهداشت جسمی و روانی ممکن، نمایندگی در ژاپن، A/HRC/23/41/Add.3؛ کمیته حذف تبعیض علیه زنان، پیشنهاد عمومی شماره ۲۴؛ ماده ۱۲ کنوانسیون (زنان و بهداشت) (۱۹۹۹)

^۷ کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، اظهار نظر عمومی شماره ۱۳: «حق آموزش» (ماده ۱۳ میثاق) ۱۹۹۹.

^۸ هدف ۱۶/۱۰. در ضمن نگاه کنید به شاخص ۱۶/۱۰/۲ که هدف را اندازه می‌گیرد: «شمار کشورهایی که ضمانت‌های قانونی و/یا ضمانت‌های سیاستی برای دسترسی عموم به اطلاعات را اتخاذ کرده‌اند.

ماده ۱۳ معاهده مقابله با فساد دولتها را موظف می‌کند: «که از دسترسی موثر مردم به اطلاعات اطمینان حاصل کنند» و دست به اقداماتی در جهت «احترام، تشویق و حفاظت از آزادی دسترسی، دریافت، چاپ و توزیع اطلاعات مربوط به فساد» بزند. در ضمن خواهان حفاظت از افرادی می‌شود که اسرار دولتی را در جهت منافع عمومی و مقابله با فساد منتشر می‌کنند. ایران این کنوانسیون را در سال ۲۰۰۳ امضا و در سال ۲۰۰۹ تصویب کرده است. این کشور در حال حاضر مشغول بازبینی اجرای این بخش‌ها است.

4. بررسی اجمالی جهانی و منطقه‌ای

اولین قانون مربوط به حق دسترسی به اطلاعات در سطح کشوری در سال ۱۷۶۶ در سوئد تصویب شد. در دهه ۱۹۶۰ تصویب قوانین اینچنینی به عنوان راهی برای بهبود نظارت عمومی و مسئولیت پذیری دولتها (که داشتند به دولت‌های اداری بدل می‌شدند) رایج‌تر شد. در ۲۰ سال گذشته شاهد رشد چشمگیر به رسمیت شناختن حق دسترسی به اطلاعات بودیم و اکنون حدود ۱۲۰ کشور در سراسر جهان قوانین مربوط به حق دسترسی به اطلاعات^۹ - که تعیین کننده مقررات قانونی دسترسی به اطلاعاتی که در اختیار نهادهای دولتی است - را تصویب کرده‌اند. در چند سال گذشته این شامل کشورهایی می‌شود که در مراحل متنوعی از توسعه سیاسی و اقتصادی هستند از جمله برزیل، چین، اتیوپی، اندونزی، نیجریه، مغولستان و ویتنام. حدود ۵۰ کشور دیگر از جمله کامبوج، غنا و میانمار نیز در حال حاضر در مراحل مختلف بازبینی پیشنهادهای در این مورد هستند. علاوه بر این، اقدامات غیرمقننه‌ای همچون داده‌های باز و دولت الکترونیک نیز هر روز بیشتر به طور فعال می‌کوشند تا اطلاعات را در اختیار عموم قرار دهند.

در سطح منطقه‌ای بسیاری کشورها قوانین مربوط به دسترسی به اطلاعات را در دو سال گذشته تصویب کرده‌اند از جمله ارمنستان، هند، ترکیه، پاکستان، آذربایجان، یمن، اردن و اخیرتر از همه افغانستان (۲۰۱۴)، تونس (۲۰۱۶) و لبنان (۲۰۱۷). شماری از سایر کشورها مثل مراکش و مصر نیز در حال بررسی پیشنهادهایی در این زمینه هستند. «قانون ارگانیک» سال ۲۰۱۶ تونس در مورد دسترسی به اطلاعات یکی از مفصل‌ترین و قوی‌ترین قوانین موجود در منطقه است و ما از آن برای مقایسه با قانون ایران استفاده می‌کنیم.^{۱۰} به سایر قوانین نیز در موعد مقرر اشاره می‌کنیم.

5. چارچوب قانونی در ایران

۱. قانون اساسی ۱۳۵۷

قانون اساسی ۱۳۵۷ مفاد محدودی در رابطه با حق دسترسی به اطلاعات دارد.^{۱۱}

^۹ برای فهرستی جامع از کشورها نگاه کنید به «ماده ۱۹»، دسترسی به اطلاعات و اهداف توسعه پایدار، ژوئیه ۲۰۱۷

^{۱۰} قانون ارگانیک شماره ۲۰۱۶-۲۲ مورخ ۲۴ مارس ۲۰۱۶ در مورد «حق دسترسی به اطلاعات»، ژورنال رسمی جمهوری تونس، شماره ۲۶، ۲۹ مارس ۲۰۱۶، ص ۹۴۹ (قانون ارگانیک)

^{۱۱} قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۹۷۹ با تغییرات ۱۹۸۹؛ متن انگلیسی در:

https://www.constituteproject.org/constitution/Iran_1989.pdf?lang=en

اصل ۲۴ حق آزادی بیان را به طور محدود به رسمیت شناخته است. اصل آزادی بیان در قانون بین‌المللی نیز محدودیت‌هایی دارد. این قانون در ضمن تمرکز محدودی بر انتشارات دارد و مشخصاً حق دسترسی به اطلاعات را مطرح نمی‌کند.

اصل ۳ در مورد «اهداف دولت»، دولت را موظف می‌کند که از منابع خود برای رسیدن به چند هدف از جمله کاهش فساد و «بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل دیگر»، استفاده کند.

اصل ۵۵ دیوان محاسبات را موظف می‌کند بودجه سالیانه را هر سال بررسی کرده و گزارش‌هایش را در دسترس عموم قرار دهد.

۲. منشور حقوق شهروندی

رئیس جمهور حسن روحانی در سال ۲۰۱۶ منشور حقوق شهروندی (منشور) را معرفی کرد. منشور سندی غیرالتزام‌آور و متشکل از ۱۲۰ اصل است که بسیاری از حقوق موجود بین‌المللی مدنی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی از جمله حق آزادی بیان، حریم خصوصی، محیط زیست پاکیزه و اشتغال را در برمی‌گیرد.

منتقدین آن از جمله شیرین عبادی، برنده جایزه نوبل، منشور را بی‌فایده و کاری اضافه نامیده‌اند.¹² اما چنان‌که در پایین توضیح می‌دهیم در این منشور حقوق جدیدی در رابطه با دسترسی به اطلاعات آمده که در قانون اساسی نیست. در سال ۲۰۱۷، دولت شروع به پیشنهاد لوایحی به مجلس کرد تا اصول منشور قانونی شوند.¹³

در فصل هفتم این منشور سه بخش مربوط به آزادی اطلاعات هست:¹⁴

ماده ۳۰ - حق شهروندان است که به اطلاعات عمومی موجود در مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی ارائه دهنده خدمات عمومی دسترسی داشته باشند. همه دستگاه‌ها و نهادها موظف به انتشار مستمر اطلاعات غیر طبقه‌بندی شده و مورد نیاز جامعه می‌باشند.

ماده ۳۱ - حق شهروندان است که به اطلاعات شخصی خود که توسط اشخاص و مؤسسات ارائه دهنده خدمات عمومی جمع‌آوری و نگهداری می‌شود دسترسی داشته باشند و در صورت مشاهده اشتباه، خواستار اصلاح این اطلاعات شوند. اطلاعات خصوصی مربوط به افراد را نمی‌توان در اختیار دیگران قرار داد، مگر به موجب قانون یا با رضایت خود افراد.

ماده ۳۲ - کودکان حق دارند به اطلاعات مناسب با سن خود دسترسی داشته باشند و نباید در معرض محتوای غیراخلاقی، خشونت آمیز یا هر نوع محتوایی قرار گیرند که موجب غلبه ترس یا بروز آسیب جسمی یا روانی شود.

¹² عبادی: منشور شهروندی امری بیهوده است که توجه‌ها را از دادرسی پرت می‌کند، مرکز حقوق بشر در ایران، ۱۹ دسامبر ۲۰۱۳

¹³ روحانی منشور کلیدی حقوق بشری خود را پیش می‌برد. «تهران تایمز»، ۲۷ ژانویه ۲۰۱۷،

<http://www.tehrantimes.com/news/410486/Rouhani-pushing-ahead-with-milestone-rights-bill>

¹⁴ ترجمه انگلیسی متن پیشنهادی در <http://epub.citizensrights.ir/CitizensRightsEN.pdf> — نسخه فارسی در

<http://rouhani.ir/files/CitizensRights.pdf>

منشور در ضمن حق دسترسی به اطلاعات را در مواد دیگر مربوط به رسانه‌ها، حریم خصوصی، رقابت، بیمه، آلودگی، مشارکت عمومی و شهروندی به رسمیت می‌شناسد. نسخه نهایی و مصوب منشور در اصول خود ضعیف‌تر از پیش‌نویس اصلی است که در سال ۱۳۹۴ منتشر شده بود. برای متن این اصول به پیوست الف نگاه کنید.

6. تحلیل قانون

۱. پیش‌زمینه¹⁵

اولین قانون ایران در مورد حق دسترسی به اطلاعات بیش از ۲۵ سال پیش مورد بررسی قرار گرفت. در آن هنگام شورای عالی انفورماتیک پیش‌نویس اولیه ای آماده کرد. بیش از یک دهه بعد، این دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی بود که پیش‌نویس دیگری تدارک دید و آن را در زمان دولت دوم خاتمی ارائه کرد. این پیش‌نویس همگام با اصول بنیادین و بین‌المللی حق دسترسی به اطلاعات بود.

دولت تغییراتی بنیادین در این قانون داد و نهایتاً در سال ۱۳۸۷ در زمان دولت اول احمدی‌نژاد آن را به صورت لایحه تقدیم مجلس کرد. نسخه اصلاحی «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» در سال ۸۷ به تصویب مجلس رسید. به طور غیررسمی گزارش شده بود که یکی از اهداف این قانون محدود کردن قدرتهای رئیس‌جمهور احمدی‌نژاد، بود. شورای نگهبان این قانون را به چند دلیل رد کرد. از جمله به این دلیل که سازمان‌هایی را که تحت نظارت رهبری بودند، در بر می‌گرفت. متعاقباً این مصوبه از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام با الحاق یک تبصره ذیل ماده ۱۰ که اجازه رهبر را برای چاپ اطلاعات مربوط به این سازمان‌ها ضروری می‌داند، تایید شد. این قانون در ۳۱ مرداد ۱۳۸۸ تصویب شد و در زمستان ۸۸ جهت اجرا ابلاغ شد.

طبق این قانون، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی موظف به تعیین آیین‌نامه‌هایی در مورد اجرای آن ظرف شش ماه پس از تصویبش شد که سپس می‌بایست به تصویب هیات دولت برسد. این آیین‌نامه در سال ۱۳۹۲ مورد توافق این وزارتخانه قرار گرفت و در ۱۳۹۳ توسط هیات دولت تایید شد¹⁶. آیین‌نامه بعدی مربوط به ماده ۸ که مربوط به تقاضاهای دریافت اطلاعات می‌شود¹⁷ و آیین‌نامه مربوط به ماده ۱۸¹⁸ که مربوط به برپایی کمیسیون اطلاعات (کمیسیون) می‌شود در سال ۱۳۹۴ تصویب شدند.

۲. اصول عمومی

الف. تعریف اطلاعات

«قانون» و مفاد آن تعریف وسیعی از اطلاعات تحت شمول این قانون را ارائه می‌دهد. این تعریف تمام اطلاعات ثبت شده که در اختیار نهادهای تحت پوشش است، صرف نظر از شکل یا مدت زمانی که از آن‌ها می‌گذرد، را در بر می‌گیرد.

¹⁵ این بخش با اضافه اسنادی که سازمان «عدالت برای ایران» در فوریه ۲۰۱۷ ارائه کرد تنظیم شده است.

¹⁶ آیین‌نامه اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، شماره ۹۹۵۱۷/ت۰۴۹۰۱۶، ۱/۹/۱۳۹۳ (آیین‌نامه ۱۳۹۳) که به عنوان پیوست ج آمده است.

¹⁷ آیین‌نامه اجرایی ماده ۸ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، شماره ۸۴۳۴۸/ت۰۵۱۹۷۹، ۱۳۹۴/۶/۳۰ که به عنوان پیوست د آمده است.

¹⁸ آیین‌نامه اجرایی تبصره ۱ ماده ۱۸ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات که به عنوان پیوست آمده است.

ماده ۱ (الف) قانون این اطلاعات را «هر نوع داده که در اسناد مندرج باشد یا به صورت نرم افزاری ذخیره گردیده و یا با هر وسیله دیگری ضبط شده باشد» می‌داند. آیین‌نامه سال ۱۳۹۳ این اطلاعات را اینگونه تعریف می‌کند: «هر نوع داده از جمله صوت، تصویر، فیلم، نوشته، نشانه، نقشه، اعداد و یا ترکیبی از آن‌ها که در اسناد مندرج باشد یا به صورت نرم افزاری ذخیره گردیده و یا با هر وسیله دیگری ضبط شده باشد».¹⁹

به علاوه این قانون «اطلاعات عمومی» را به عنوان «اطلاعات غیرشخصی نظیر ضوابط و آیین نامه ها، آمار و ارقام ملی و رسمی، اسناد و مکاتبات اداری که از مصادیق مستثنیات فصل چهارم این قانون نباشد» تعریف می‌کند.²⁰

آیین‌نامه سال ۱۳۹۳ تعریف بیشتری ارائه نداده است. منظور از این اصطلاح عمدتاً انتشار فعالانه اطلاعات چنان‌که در ماده ۱۰ قانون و ماده ۳ آیین‌نامه ۱۳۹۳ آمده است، می باشد.

ب. نهادهای تحت پوشش قانون

قانون هم در مورد نهادهای عمومی و هم در مورد نهادهای خصوصی کاربرد دارد، از جمله سازمان‌های غیردولتی و ارائه‌کنندگان خدمات. طبق ماده ۱ (ذ) آیین‌نامه ۱۳۹۳ قانون مشمول «موسسات خصوصی، عمومی و خصوصی ارائه دهنده خدمات عمومی» است. در مورد نهادهای تحت پوشش، قانون و آیین‌نامه‌های آن عموماً با اشاره‌ای جمعی از «موسسات مشمول قانون» سخن می‌گویند. اما شماری از مفاد قانون تنها به وظایف نهادهای عمومی اشاره دارند. این نهادها مشخصاً در این تحلیل مورد اشاره قرار گرفته اند.

نهادهای عمومی

ماده ۱ (د) قانون، موسسات عمومی را چنین تعریف می‌کند: «سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل تمام ارکان و اجزا آن که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است.»

آیین‌نامه سال ۱۳۹۳ در ماده اول (ج) تعریف مفصل‌تری از موسسات عمومی ارائه کرده است:

«سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام آن شامل دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، نهادهای انقلابی، نیروهای مسلح، قوای قضائیه و مقننه و موسسات، شرکت‌ها، سازمان‌ها، نهادهای وابسته به آن‌ها و بنیادها و موسساتی که زیر نظر مقام معظم رهبری اداره می‌شوند با رعایت تبصره ذیل ماده (۱۰) قانون و همچنین هر موسسه، شرکت یا نهادی که تمام یا بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به دولت یا حکومت که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است.»

طبق ماده ۱۰، نهادهایی که زیر نظر مستقیم رهبری هستند (همچون سپاه پاسداران، وزارت اطلاعات و شورای عالی فضای مجازی) در صورت عدم مخالفت و اجازه رهبری

¹⁹ آیین‌نامه ۱۳۹۳، ماده ۱

²⁰ ماده ۱ (ج)

مشمول مقررات قانون در خصوص انتشار اطلاعات راجع به ساختار و فعالیت‌هایشان هستند.

موسسات خصوصی

قانون موسسات خصوصی را «شامل هر موسسه انتفاعی و غیرانتفاعی به استثنا موسسات عمومی» می‌داند.^{21 22}

آیین‌نامه سال ۹۳ دو تعریف برای موسسات خصوصی در نظر می‌گیرد:

- موسسات خصوصی «اشخاص حقوقی که با تجویز قانون یا به موجب قانون خاص تاسیس شده یا می‌شوند و دارای فعالیت انتفاعی یا غیرانتفاعی می‌باشند؛ از قبیل شرکت‌ها، موسسات غیرتجاری، احزاب و سازمان‌های مردم نهاد».²³
- موسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی این‌گونه تعریف شده‌اند: «آن دسته از موسسات غیردولتی که اقدام به ارائه خدمات عمومی به مردم می‌کنند از قبیل سازمان‌های صنفی و حرفه‌ای، بانک‌ها و بورس اوراق بهادار».²⁴

در «قانون» و آیین‌نامه‌ها روشن نشده که فرد تحت چه شرایطی می‌تواند خواهان دریافت اطلاعات از موسسه‌ای خصوصی شود. از سایر مواد این طور به نظر می‌رسد که هر فرد می‌تواند خواهان دریافت اطلاعات راجع به خودش همچون سابقه پزشکی یا اشتغال شود و یا اطلاعات مربوط به فعالیت‌های نهادی خصوصی که خدمات عمومی ارائه می‌کند مثل ساختن جاده یا اجرای خدمات دولتی. راهنمایی بیشتر از طرف «کمیسون» می‌تواند در روشن شدن این زمینه کمک کند.

ج. چه کسی می‌تواند تقاضای اطلاعات کند

حق دسترسی به اطلاعات در دسترس هر شهروند و نهاد ثبت شده ایرانی هست. طبق ماده ۲ «قانون» «هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آن‌که قانون منع کرده باشد.» در آیین‌نامه اجرایی ماده ۸ قضیه روشن‌تر شده و گفته شده که «هر شخص حقیقی یا حقوقی» می‌تواند تقاضای اطلاعات کند.²⁵

محدود کردن این حق به شهروندان ایران و شرکت‌های موجود در ایران منطبق با قانون بین‌المللی نیست. کمیته حقوق بشر سازمان ملل در «اظهارنظر عمومی» شماره ۳۱ اعلام کرد که حقوق بشر تضمین شده توسط میثاق (که شامل حق دسترسی به اطلاعات می‌شود) «محدود به شهروندان دولت‌های عضو نیستند و باید در دسترس تمام افراد، مستقل از ملیت یا تابعیت آنان (از جمله شهروندان بی تابعیت) قرار بگیرد، از جمله پناجویان، پناهندگان، کارگران مهاجر و سایر افراد که در سرزمین

21 ماده ۱ قانون

22 نگاه کنید به http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/737534?fk_legal_draft_oid=720433&a=download&sub=p

23 آیین‌نامه ۱۳۹۳، ماده ۱

24 آیین‌نامه ۱۳۹۳، ماده ۱

25 آیین‌نامه ماده ۸، ماده ۱

دولت عضو بوده و یا تحت حیطه قضایی آن قرار گرفته اند.²⁶ در تونس²⁷ و لبنان²⁸ این حق در دسترس تمام افراد حقیقی یا حقوقی قرار دارد در حالیکه در ترکیه²⁹ و یمن³⁰، شهروندان خارجی ساکن کشور در صورتی حق دسترسی دارند که کشور خودشان هم این اجازه را بدهد.

د. رابطه با سایر قوانین

ایران هم مثل سایر کشورها گستره وسیعی از قوانین موجود جزایی، مدنی، اداری و غیره دارد که بعضی از آنها می‌توانند بر روند انتشار اطلاعات توسط نهادهای عمومی تاثیر بگذارند. بسیاری از این قوانین می‌توانند حق دسترسی به اطلاعات را جدا زیر سوال برده و به اندازه کافی منعکس کننده موازین بین‌المللی حقوق بشر نباشند.

«قانون» در مورد سلسه مراتب نسبت به سایر قوانین ساکت است. اگر تقاضای اخذ اطلاعات مطرح شود روشن نیست که آیا مواد مربوط به آزادی اطلاعات مقدم بر محدودیت‌های موجود در قانون کنونی هست یا خیر. اما از آنجا که استثنای مطروحه در فصل چهارم قانون مشخصا به سایر قوانین مربوط به اطلاعات طبقه‌بندی شده اشاره می‌کنند (نگاه کنید به بخش چهار در پایین برای نگاهی به این استثنایا) و هیچ استثنایی در مورد سایر قوانین مطرح نشده، می‌توان فرض کرد که حق آزادی اطلاعات در سایر موارد مقدم است.

نمونه بهتر در این زمینه را در قانون حق اطلاعات ترکیه³¹ و قانون حق اطلاعات هند³² می‌بینیم که که مواد مربوط به دسترسی به اطلاعات که جدیدتر هستند مشخصا مقدم بر قوانین قدیمی‌تر دانسته شده‌اند و اطلاعات از طریق اجرای استثنایا مورد حفاظت هستند.

۳. روند در خواست ها

الف. چگونه می توان درخواست اطلاعات کرد

راهنما

طبق آیین‌نامه ماده ۸ درگاه‌های الکترونیک نهادها موظفند که «راهنمایی لازم برای دسترسی متقاضیان اطلاعات را در اختیار آنان قرار» دهند.³³ این راهنمایی باید شامل بر جزئیات اطلاعاتی که نهادها دارند، چگونگی درخواست، ساز و کار تجدید نظر و سایر اطلاعاتی باشد که به درخواست‌کننده امکان می‌دهد چنین تقاضایی را مطرح کند.

فرم

متن خود قانون استفاده از فرمی مشخص را مقرر نمی‌دارد. اما طبق آیین‌نامه سال ۹۳ نهادها موظف به ارائه فرم الکترونیکی و همچنین نسخه چاپی فرم در درگاه‌ها هستند.³⁴ ماده ۸ آیین‌نامه اعلام می‌کند که متقاضیان باید از فرم ویژه‌ای که

²⁶ کمیته حقوق بشر سازمان ملل، اظهار نظر عمومی شماره ۳۱ (۸۰)، ماهیت وظیفه عمومی قانونی
تحمیل شده بر دولت‌های عضو میثاق.

²⁷ قانون ارگانیک، ماده ۹.

²⁸ قانون دسترسی به اطلاعات، ماده ۱.

²⁹ قانون دسترسی به اطلاعات، ماده ۴.

³⁰ قانون (۱۳) برای سال ۲۰۱۲ درباره حق دسترسی به اطلاعات، ماده ۴.

³¹ قانون دسترسی به اطلاعات، ماده ۵.

³² قانون دسترسی به اطلاعات، ماده ۲۲.

³³ آیین‌نامه ماده ۸، ماده ۴.

³⁴ آیین‌نامه ۱۳۹۳، ماده ۳.

«کمسیون» تایید کرده استفاده کنند³⁵. در تونس، قانون ارائه درخواست را به صورت فرم یا «در صفحه کاغذی معمولی» مجاز می‌داند.³⁶

اطلاعاتی که متقاضی باید ارائه کند
آیین‌نامه ماده ۸ متقاضی را موظف می‌دارد که اطلاعات شخصی مفصلی راجع به خودش به همراه فرم تقاضا ارائه کند. طبق ماده ۲ این اطلاعات موارد ذیل را در بر می‌گیرد:
«نام و نام خانوادگی، شماره ملی برای اشخاص حقیقی، شناسه ملی برای اشخاص حقوقی، نام نماینده قانونی شخص حقیقی یا حقوقی، کد پستی و حسب مورد یکی از ابزار ارتباطی (شماره تلفن همراه، تلفن ثابت، نشانی رایانامه (ایمیل) داخلی یا کارپوشه ملی ایرانیان.»

این مساله مشکل‌آفرین است چرا که درخواست چنین اطلاعاتی می‌تواند متقاضیانی را که نگران عواقب طرح کردن چنین تقاضاهایی هستند منصرف کند. ضرورت ارائه چنین اطلاعاتی در خود قانون مقرر نشده است.

راه‌های ارائه تقاضا
ماده ۸ آیین‌نامه مقررات موجود برای ارائه تقاضای شخصی و الکترونیکی را مشخص کرده است. مطابق ماده اول ارائه تقاضا از طرق زیر امکانپذیر است:
• ارائه الکترونیکی فرم از طریق درگاه الکترونیک
• پیشخوان دولت الکترونیک
• پست
• مراجعه حضوری به واحد اطلاع‌رسانی موسسه درخواست شونده

آیین‌نامه ۹۳ مقرر می‌دارد که نهادها «از طریق درگاه خود یک امکان ارتباطی امن و قانونی برای انجام رویه‌های اداری برقرار کنند تا کاربران بتوانند با استفاده از ابزارهای دسترسی و ارتباطی نظیر تلفن، رایانه یا تلفن همراه خود با موسسه مربوط ارتباط برقرار کنند».³⁷

رسید
آیین‌نامه ماده هشت تمام نهادها را موظف می‌کند که پس از دریافت تقاضای اطلاعات «رسید کتبی یا الکترونیکی شامل شماره ثبت و تاریخ را به متقاضی تحویل دهند».³⁸ آیین‌نامه ۹۳ مقرر می‌دارد که نهادها شماره ردیابی به متقاضیان بدهند که از طریق آن بتوانند وضعیت تقاضای خود را بررسی کنند.³⁹

کمک به افراد متقاضی
باید اشاره کرد که «قانون» و آیین‌نامه‌های آن هیچ راه ویژه‌ای برای این‌که افرادی که خود قادر به ارائه تقاضا نیستند (به دلایلی همچون معمولیت و بی‌سوادی) بتوانند این کار را انجام دهند یا اطلاعات را به شیوه‌ای دریافت کنند که قادر به استفاده از آن باشند، پیش‌بینی نکرده است. در ضمن ترجمه برای اقلیت‌های ملی در نظر گرفته نشده است. طبق قانون اساسی تنها زبان رسمی ایران فارسی است و زبان‌های گروه‌های قومی زبان‌های محلی محسوب می‌شوند که نباید در اسناد رسمی از جمله تقاضاهای اطلاعات و پاسخ‌ها مورد استفاده قرار بگیرند.

35 آیین‌نامه ماده ۸، ماده ۱.

36 قانون ارگانیک، ماده ۹.

37 آیین‌نامه ۱۳۹۳، ماده ۴.

38 آیین‌نامه ماده ۸، ماده ۱، تبصره ۱.

39 آیین‌نامه ۱۳۹۳، ماده ۳.

ایران «کنوانسیون حقوق افراد دارای معلولیت» را امضا کرده که کشورها را موظف به ارائه کمک به افراد معمول می‌دارد. ماده ۲۱ این کنوانسیون می‌گوید که دولت‌ها «باید تمام اقدامات لازم را انجام دهند تا کسب اطمینان شود افراد معلول قادر به دسترسی به حق آزادی بیان و عقیده خود هستند از جمله حق جستجو، دریافت و ارائه اطلاعات و افکار به طور برابر با دیگران و از طریق تمامی انواع ارتباطات طبق انتخاب خودشان.»

در مقایسه می‌بینیم که قانون حق اطلاعات هند مقرر می‌دارد که مسئول دسترسی به اطلاعات نهادهای عمومی به هر فردی که قادر به ارائه کتبی تقاضای خود نیست کمک کند که تقاضای شفاهی خود را تبدیل به کتبی کند⁴⁰ و نوعی از دسترسی به کسانی که «معلولیت حسی» دارند ارائه کند⁴¹. در تونس نیز وظیفه بر دوش مسئول دسترسی به اطلاعات نهاد شده⁴².

«در صورتی که متقاضی اطلاعات معلول باشد یا قادر به خواندن و نوشتن نباشد و یا معلولیت شنوایی یا بینایی داشته باشد، مسئول دسترسی به ارتباطات باید به او کمک‌های لازم را برساند.»

در این زمینه، تهیه آیین‌نامه‌ای تکمیلی که وظایف نهادها برای کمک به متقاضیان را تعیین کند، می‌تواند مفید باشد.

ب. ممنوعیت طرح سوال در مورد علت تقاضا از سوی نهادهای عمومی

ماده ۷ «قانون» مقرر می‌کند که نهادهای عمومی حق ندارند از متقاضی بخواهند «هیچ گونه دلیل یا توجیهی جهت تقاضایش» ارائه کند. این یکی از موارد مثبت موجود در قانون است.

این امر منطبق با نظر کمیته حقوق بشر سازمان ملل است که در بالا ذکر شد که «اطلاعات باید بدون نیاز به توضیح یا منفعت مستقیم ارائه شود.» این امر همچنین همگام با سایر قوانین ملی از جمله هند و تونس است.

ج. نحوه پاسخ به درخواست‌ها

طبق ماده ۹ قانون، پاسخی که توسط موسسات به درخواست‌های دسترسی به اطلاعات داده می‌شود باید به صورت کتبی یا الکترونیکی باشد. طبق ماده ۳ آیین‌نامه ماده ۸، نهادها باید به یکی از چهار شیوه زیر و به انتخاب متقاضی، پاسخ دهند:

- به صورت برخط از طریق رایانامه (ایمیل) داخلی
- به صورت برخط از طریق کارپوشه ملی ایرانیان
- به صورت کتبی از طریق پست به نشانی و کدپستی اعلام شده از سوی متقاضی
- به صورت کتبی از طریق حضوری.

ماده ۳ آیین‌نامه ماده ۸ مقرر می‌کند که نهادها باید اطلاعات را به همان شکلی که متقاضی می‌خواهد ارائه کنند.

⁴⁰ قانون دسترسی به اطلاعات، ماده ۶ (۱) (ب).

⁴¹ قانون دسترسی به اطلاعات، ماده ۷ (۴).

⁴² قانون ارگانیک، ماده ۹.

د. زمان پاسخ از سوی نهادهای

ارائه رسید پس از دریافت تقاضا طبق آیین‌نامه ماده ۸ نهادهای باید پس از دریافت تقاضاهای معتبر، رسید ارائه کنند و تقاضا را بلافاصله تسلیم واحد مربوطه کنند.⁴³ به علاوه، در آیین‌نامه آمده که نهادهای موظفند رسید کتبی یا الکترونیکی به متقاضی ارائه دهند که شامل تاریخ و شماره ثبت باشد.⁴⁴

به علاوه، طبق آیین‌نامه سال ۱۳۹۳، نهادهای باید در درگاه خود «صفحه پیگیری خدمت یا درخواست اطلاعات به همراه اطلاعات فرآیندها»⁴⁵ داشته باشند.

زمان پاسخ برای ارائه اطلاعات طبق ماده ۸ قانون، موسسات خصوصی و عمومی موظفند به تقاضاهای دریافت اطلاعات «در سریعترین زمان ممکن» پاسخ دهند یعنی «حداکثر ده روز از زمان دریافت درخواست».

برای تقاضاهای الکترونیکی، زمان پاسخگویی از اولین روز کاری پس از روز تسلیم تقاضا آغاز می‌شود.⁴⁶

ده روز مدت زمانی منطقی و سازگار با موازین بین‌المللی است که پاسخ به موقع را مقرر می‌دارند.

تقاضاهای تسریع‌شده طبق ماده ۱۱ آیین‌نامه ماده ۸ نهادهای هنگام تصمیم‌گیری در مورد سرعت پاسخگویی موظفند «ماهیت، فوریت و ضرورت» تقاضا را در نظر بگیرند. توضیح بیشتری در این مورد داده نشده است. بسیاری از کشورها دولتها را موظف می‌کنند که در موارد اضطراری ظرف ۴۸ ساعت پاسخ دهند. در تونس، در مواردی که حق دسترسی «می‌تواند بر جان یا آزادی فرد اثر بگذارد»، نهاد باید ظرف ۴۸ ساعت پاسخگو باشد.⁴⁷

تمدید زمان در قانون هیچ ماده‌ای نیامده که به نهادهای امکان دهد زمان مورد نظر را برای بیش از ده روز تمدید کنند. در نسخه کنونی قانون، حق متقاضی برای اعتراض (تجدید نظر) پس از روز دهم کاری به طور خودکار در دسترس است. در این زمینه نیز «کمیسون» می‌تواند با صدور آیین‌نامه ای حقوق متقاضی را به طور روشن‌تر مشخص کند.

در صورت ازدیاد تقاضاها، نهادهای می‌توانند ارائه اسناد را برون‌سپاری کنند. طبق ماده ۵ آیین‌نامه ۱۳۹۳:

«موسساتی که متقاضیان زیادی برای دریافت اطلاعات عمومی دارند، می‌توانند با رعایت سطوح دسترسی جهت ارائه نسخ کاغذی یا الکترونیکی اطلاعات، این خدمات را با نظارت کامل و ایجاد شیوه ارزیابی رضایتمندی مردم با رعایت مقررات

⁴³ آیین‌نامه ماده ۸، ماده ۸.

⁴⁴ آیین‌نامه ماده ۸، ماده ۱.

⁴⁵ آیین‌نامه ۱۳۹۳، ماده ۷.

⁴⁶ آیین‌نامه ماده ۸، ماده ۱۲.

⁴⁷ قانون ارگانیک، ماده ۱۷.

مربوط و سطوح دسترسی، برون‌سپاری نمایند. داده ترافیک دسترسی به این اطلاعات باید تا شش ماه نگهداری شود.»

ه. رد تقاضا

اگر تقاضای اطلاعات رد شود، نهاد باید دلایل قانونی این رد را به متقاضی اطلاع دهد.⁴⁸ آیین‌نامه جزئیات لازم را مشخص نمی‌کند اما باید به نحو کافی باشد که متقاضی متوجه علت رد تقاضا شده و بتواند تصمیمی منطقی بگیرد که تقاضای تجدید نظر بکند یا خیر.

عدم کفایت یا ناقص بودن اطلاعات مطابق آیین‌نامه ماده ۸ متقاضی می‌تواند در صورت عدم کفایت یا ناقص بودن اطلاعات دریافتی، مجدداً درخواست اطلاعات کند. شماره پی‌گیری درخواست جدید باید حاوی شماره درخواست قبلی نیز باشد.⁴⁹

ارائه درخواست به نهاد غلط آیین‌نامه ماده ۸ می‌گوید که اگر متصدی دریافت درخواست‌ها، اطلاعات را غیر مرتبط یا موسسه خود بداند، مراتب را در ذیل همان کاربرگ درج و گواهی می‌نماید.⁵⁰ صراحتاً از این مسئول خواسته نشده که تقاضا را به نهاد صحیح ارائه دهد پس فرض بر این است که این تقاضا رد شده محسوب می‌شود و متقاضی باید تقاضایی جدید نزد نهاد جدید مطرح کند. عملکرد بهتر این است که تقاضا به نهاد صحیح فرستاده و به متقاضی اطلاع داده شود (در مواردی که نهاد صحیح، مشخص است).

رد تلویحی تقاضا چنان‌که در بالا گفته شد، قانون در مورد این‌که وقتی به تقاضایی در ظرف مدت زمان ۱۰ روزه پاسخ داده نشد این رد تلویحی دانسته می‌شود یا نه، ساکت است. طبق نص کنونی قانون، حق متقاضی برای تجدید نظر (اعتراض) پس از روز دهم کاری به طور خودکار فعال می‌شود.

رد تقاضا در مورد اطلاعات منتشر شده آیین‌نامه ماده ۸ دلایل دیگری را نیز برای رد تقاضاها پیش‌بینی کرده است. ماده ۵ می‌گوید: «درخواست سند یا اطلاعاتی که انتشار عمومی یافته باشد از طرق درگاه الکترونیک موسسه در دسترسی باشد، قابل پذیرش نیست.»

اما نهاد باید کسب اطمینان کند که اطلاعات موجود در وبسایت موضوع واقعی تقاضا هستند. از این ماده می‌توان برای بی‌توجهی به تقاضاها سواستفاده کرد. در ضمن یک موضوع مساله‌ساز می‌تواند وقتی باشد که متقاضی خواهان دریافت اطلاعات به شکلی متفاوت است، مثلاً تراز مالی در فرمتی که می‌تواند برای تحلیل اطلاعات مورد استفاده قرار بگیرد به جای گزارش در شکل پی‌دی‌اف که دریافت اطلاعات از آن، اگر غیرممکن نباشد، دشوار است. نهاد در ضمن باید موظف شود آدرس اینترنتی دقیق اطلاعات را ارائه کند. در تونس، نهادها موظف به ارائه این اطلاعات شده‌اند.⁵¹

و. حذف اطلاعات مورد استثنا

⁴⁸ آیین‌نامه ماده ۸، ماده ۱۰.

⁴⁹ آیین‌نامه ماده ۸، ماده ۱۲.

⁵⁰ آیین‌نامه ماده ۸، ماده ۹.

⁵¹ قانون ارگانیک، ماده ۲۱.

هیچ الزامی در قانون یا آیین‌نامه‌های آن وجود ندارد که موسسات را ملزم کند اطلاعاتی را که ذیل فصل چهار از انتشار مستثنی هستند را از اسناد و پرونده‌ها حذف کرده، و سایر اطلاعات موجود در سند یا پرونده را ارائه دهند. این مساله بخصوص مهم است چون یک خط یا یک نام در یک سند می‌تواند به عنوان بهانه‌ای برای عدم انتشار کل سند یا پرونده مورد استفاده قرار بگیرد.

اما این «قانون» نوشته شده تا حق دسترسی به اطلاعات عمومی فراهم شود که در خود قانون و آیین‌نامه‌ها وسیعاً به عنوان داده‌هایی تعریف شده که در سند، پرونده یا هر شکل دیگری آمده‌اند. نهادها وظیفه دارند تمام اطلاعات مورد تقاضا را منتشر کنند مگر آن‌ها که می‌توانند مورد استثنا قرار بگیرند. بدین سان، مقامات باید اسناد و سایر مواردی را که شامل اطلاعات غیراستثنا می‌شوند با حذف اطلاعات مورد استثنا ارائه کنند.

در این زمینه نیز «کمیسون» می‌تواند با انتشار راهنما یا آیین‌نامه‌ای شرایط را صراحتاً مشخص کند.

ز. هزینه‌ها

آیین‌نامه ماده ۸ به نهادهای اجرایی امکان می‌دهد درآمدهای ناشی از فروش انتشارات، کتاب‌ها و نرم‌افزارها را جمع‌آوری کنند و با استفاده از آن منابع هزینه‌های خدمات را پوشش دهند. «کمیسون» باید تعرفه‌های پیشنهادی نهادها را تایید کند.⁵² سایر نهادها اجازه دارند برای ارائه خدمات، هزینه دریافت کرده و از آن پول ارائه خدمات را تامین کنند.

ح. تقاضای دریافت اطلاعات شخصی

اغلب پیش می‌آید که افراد خواهان دسترسی به اطلاعات شخصی خود همچون سوابق پزشکی، پرونده‌های اشتغال، خدمات اجتماعی و سوابق اعتباری شوند که در اختیار نهادهای عمومی یا خصوصی است. هدف آن‌ها از این کار می‌تواند این باشد که مطمئن شوند میزان قانونی پشتیبانی اجتماعی را دریافت می‌کنند یا درمان پزشکی‌شان در سطح مناسبی است. و یا شاید بخواهند تصمیم کارفرمایشان را به چالش بکشند.

حق دسترسی به اسناد مربوط به خود در قانون بین‌المللی عمدتاً جایگاهی مجزا دارد⁵³ و عنوان فنی‌اش «subject access request» است و در قوانین مربوط به حریم خصوصی و داده‌ها در بیش از ۱۰۰ حوزه قضایی در سطح جهان یافت می‌شود.⁵⁴ این در ضمن در ماده ۳۱ منشور هم آمده: «حق شهروندان است که به اطلاعات شخصی خود که توسط اشخاص و موسسات 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.»

در خواست اطلاعات اینچنینی به همان شیوه تقاضا برای سایر انواع اطلاعات است که در بالا توضیح داده شد. اما طبق ماده ۶ «قانون» تنها فردی که اطلاعاتش

⁵² آیین‌نامه ماده ۸، ماده ۱۳.

⁵³ نگاه کنید به کمیته حقوق بشر، اظهار نظر عمومی شماره ۱۶: حق احترام به حریم خصوصی، خانواده، مسکن و ارتباطات و حفظ احترام و شهرت (ماده ۱۷)، ۱۹۸۸/۰۸/۰۴.

⁵⁴ برای فهرستی از قوانین نگاه کنید به، Greenleaf, Graham, Global Tables of Data Privacy Laws and Bills (4rd Ed, UNSW Law Research Paper No. 2015-28 January 2015) (2015) 133 *Privacy Laws & Business International Report*, 18-28, <https://ssrn.com/abstract=2603502>

مورد تقاضا است یا نماینده قانونی آن‌ها می‌تواند خواهان چنین اطلاعات شخصی شود.

طبق ماده ۱۵ آیین‌نامه ماده ۸ «سازمان فن‌آوری اطلاعات موظف است ظرف شش ماه با همکاری شرکت پست، سامانه کارپوشه ملی ایرانیان را برای اعلام و ارسال اطلاعات دولتی به اشخاص راه‌اندازی کند.» «کارپوشه ملی ایرانیان» در تابستان ۱۳۹۶ تاسیس شده است.⁵⁵ شهروندان ایران می‌توانند در <http://accounts.post.ir> تقاضای آدرس اینترنتی داخلی کنند. اما برای نهایی کردن روند باید به دفتر پست مراجعه کنند تا هویتشان تایید شود.⁵⁶

۴. وظایف نهادها

قانون و مقررات اجرایی آن بعضی وظایف مشخص را بر دوش موسسات عمومی و خصوصی قرار می‌دهد. این وظایف همیشه یکسان نیستند. شرط عمومی که ماده ۵ «قانون» مطرح می‌کند این است که موسسات عمومی باید قانون را به سرعت و بدون تبعیض اجرا کنند. این در مورد موسسات خصوصی مطرح نشده است.

الف. اطلاع‌رسانی عمومی

تمام نهادها موظفند اطلاعات وسیعی در مورد حقوقی که «قانون» به مردم داده منتشر کنند. تبصره ماده ۱۱ مقرر می‌دارد که اطلاعات راجع به حقوق و مسئولیت‌ها باید «از طریق انتشار و اعلان عمومی و رسانه‌های همگانی به آگاهی مردم برسد». طبق ماده ۱۰ آیین‌نامه سال ۱۳۹۳ «موسسات مشمول قانون موظفند نسبت به انتشار اطلاعات دربردارنده حقوق و تکالیف مردم از طریق رسانه‌های همگانی اقدام نمایند.»

ب. ایجاد واحدهای داخلی اطلاعات

طبق ماده ۱۱ آیین‌نامه ۱۳۹۳ مسئولیت اجرای «قانون» «به عهده بالاترین مقام موسسات مشمول قانون» است. طبق تبصره همین ماده این مسئولیت را می‌توان به کسی دیگری تفویض کرد.

طبق آیین‌نامه ماده ۸ تمام موسسات خصوصی و عمومی باید «واحد مشخصی را برای پاسخگویی به درخواست‌های موضوع قانون معین و مسئول ذی ربط» را منصوب کنند.⁵⁷

در سایر کشورها وظایف نهادهای مشابه شامل این موارد نیز می‌شود: ارتباط با متقاضیان برای شفاف‌سازی تقاضاها، هماهنگی با مقامات برای دریافت اطلاعات مورد تقاضا، ارائه تعلیمات به مقامات و کمک به سامانه‌های مدیریت اسناد برای تضمین دسترسی سریع و آسان به اطلاعات هنگامی که تقاضا می‌شوند.

ج. سیستم‌های برخط

«قانون» و آیین‌نامه‌ها دو وظیفه مجزا در مورد دسترسی به اطلاعات ایجاد می‌کنند: برای دولت به طور کلی و برای هر نهاد به طور مجزا.

درگاه‌ها

⁵⁵ <http://www.irna.ir/fa/News/82619048>

⁵⁶ <http://www.iran.gov.ir/organ/show/id/53/serviceid/38> — مقامات وعده داده‌اند که در آینده کل روند

اینترنتی می‌شود.

⁵⁷ آیین‌نامه ماده ۸، ماده ۷.

یکی از مقررات مهم برای تمام نهادها این است که درگاه‌هایی برای تسهیل دسترسی به اطلاعات ایجاد کنند. آیین‌نامه ۱۳۹۳ این درگاه‌ها را شامل «پرتال، وبسایت، وبگاه یا رسانه بر خط موسسات مشمول قانون» می‌داند.

طبق ماده ۴ آیین‌نامه «قانون» این درگاه‌ها قرار است از وسایل اصلی ارتباطات باشند: «موسسات مشمول قانون موظفند از طریق درگاه خود یک امکان ارتباطی امن و قانونی برای انجام رویه‌های اداری برقرار کنند تا کاربران بتوانند با استفاده از ابزارهای دسترسی و ارتباطی نظیر تلفن، رایانه یا تلفن همراه خود با موسسه مربوط ارتباط برقرار کنند. به دست آوردن اطلاعات و یا ارائه اسناد و مدارک کاغذی، دریافت یا پر کردن کاربرگ‌های اداری آن نباید منوط به مراجعه حضوری شهروندان و صاحبان مشاغل به موسسات مشمول قانون باشد.»

درگاه‌ها در ضمن قرار است راه اصلی نهادها برای انتشار اطلاعات راجع به فعالیت‌هایشان باشند. بخش ۵ که در زیر آمده است شرح وظایف نهادها برای انتشار انواع مختلف اطلاعات را بیان می‌کند.

پرتال برخط

وزارت ارتباطات و فن‌آوری اطلاعات نیز موظف به برپا کردن پرتالی برخط برای رسیدگی به تقاضاها است.⁵⁸ این پرتال اینترنتی قرار است ظرف سه سال به شیوه معمول جهت مطالبه اطلاعات توسط متقاضیان بدل شود.

رئیس دبیرخانه کمیسیون اطلاعات افتتاح پرتال اطلاعات (<http://foia.iran.gov.ir>) برای دریافت تقاضاها را در اردیبهشت ۱۳۹۶ اعلام کرد. او اعلام کرد ۱۷ وزارتخانه در ابتدای برپایی آن ثبت نام کرده‌اند.

در حال حاضر دسترسی به پرتال ممکن است و وبسایت دستورالعمل‌های روشنی برای ارائه تقاضا با لینک به مقالات خبری راجع به حق دسترسی به اطلاعات در ایران دارد و همچنین فهرستی طولانی از ادارات دولتی و انواع اطلاعاتی که می‌توان از هر اداره دریافت کرد.

د. گزارش سالیانه و آماری

قانون و آیین‌نامه‌ها انتشار گزارش‌های سالیانه و گزارش‌های آماری فصلی توسط نهادها را مقرر می‌دارند.

ماده ۱۲ «قانون» مقرر می‌دارد که واحد اطلاع رسانی نهادها عمومی باید گزارشی سالیانه در مورد فعالیت‌های آن موسسه در اجرا «قانون» به «کمیسیون» ارائه کند.

طبق ماده ۶ آیین‌نامه ۱۳۹۳ تمام نهادها در ضمن موظف به انتشار گزارشی آماری در مورد انتشار اطلاعات و عملکرد دسترسی به اطلاعات هستند که شامل:

- آمار درخواست‌های اطلاعات و تعداد پاسخ داده شده و رد شده
- متوسط حجم اطلاعات ارایه شده و زمان ارائه اطلاعات برای هر عنوان اطلاعات
- گزارش آمار اطلاعات منتشر شده و میزان بازدید از آن.

در آیین‌نامه ماده ۱۸، موسسات موظف شده‌اند هر سه ماه یک بار گزارش‌های خود را به «کمیسیون» ارائه کنند.⁵⁹

⁵⁸ آیین‌نامه ماده ۸، ماده ۱۴.

⁵⁹ ماده ۴، تبصره ۱.

۵. انتشار فعالانه

بخش قابل توجهی از «قانون» نهادهای عمومی و خصوصی را موظف می‌دارد اطلاعات را فعالانه و بدون دریافت تقاضا منتشر کنند. هدف از این کار تسهیل دسترسی عمومی به اطلاعات مربوط به کارکرد نهادها است. «قانون» این انتشار را «در راستای نفع عمومی و حقوق شهروندی» می‌داند.

این رویکرد مزایای قابل توجهی دارد. مشخصاً، پژوهش در سراسر دنیا نشان داده که نهادهای عمومی که فعالانه اطلاعات خود را منتشر می‌کنند با شمار کمتری از تقاضاها برای اطلاعات ساده روبرو هستند و بدین‌سان میزان تقاضاهایی که باید به آن‌ها پاسخ دهند کاهش می‌یابد. باضافه، در دسترس گذاشتن چنین اطلاعاتی مزایای قابل توجه اجتماعی و اقتصادی هم دارد.

الف. فهرست اجباری اطلاعاتی که باید منتشر شوند

ماده ۱۰ قانون شش دسته‌بندی اطلاعات عمومی را مطرح می‌کند که نهادهای عمومی باید حداقل سالی یکبار با استفاده از امکانات رایانه ای و حتی الامکان در یک کتاب راهنما که از جمله می‌تواند شامل موارد زیر باشد منتشر کرده و در صورت درخواست شهروند با اخذ هزینه تحویل دهد:

- اهداف، وظایف، سیاستها و خطی مشی ها و ساختار.
- روشها و مراحل اتمام خدماتی که مستقیماً به اعضاء جامعه ارائه می دهد.
- ساز و کارهای شکایت شهروندان از تصمیمات یا اقدامات آن مؤسسه.
- انواع و اشکال اطلاعاتی که در آن مؤسسه نگهداری می شود و آیین دسترسی به آنها.
- اختیارات و وظایف مأموران ارشد خود.
- تمام ساز و کارها یا آیین هایی که به وسیله آنها اشخاص حقیقی و حقوقی و سازمانهای غیردولتی می توانند در اجراء اختیارات آن واحد مشارکت داشته یا به نحو دیگری مؤثر واقع شوند.

طبق ماده ۷ آیین‌نامه ۱۳۹۳ تمام نهادهای تحت پوشش «قانون» موظف به انتشار گسترده‌ای از اطلاعات راجع به ساختارها و فعالیتهای خود در درگاه خود هستند که باید بیست و چهار ساعته در هفت روز هفته برای مراجعان امکان دسترسی فراهم نمایند:

- شرح وظایف و الزامات قانونی
- قوانین و مقررات حاکم بر فعالیتهای موسسه
- ساختار سازمانی و وظایف هر پست تا پایین‌ترین سطح سازمانی
- فهرست کلیه مدیران سازمان به همراه تلفن ثابت و رایانامه (ایمیل) سازمانی ایشان
- فهرست و امکان دسترسی به کلیه نهادهای تابعه و بالادست
- صفحه اعلام اعتراض به فعالیتهای موسسه، واحد تابعه یا کارکنان (ایجاد سامانه دریافت تلفنی یا پیامکی یا رایانامه (ایمیل) داخلی برای اعلام اعتراض ضروری است.)
- طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای موسسه به همراه گزارش آخرین وضعیت پیشرفت آن‌ها
- صفحه اعلام نیازمندی‌های مناقصات و مزایده‌ها و اعلام آخرین وضعیت آن‌ها

- شناسنامه کلیه خدمات قابل ارائه موسسه به همراه متولی پاسخگویی هر خدمت
- فرآیند ارائه هر خدمت به همراه کلیه نیازمندی‌های مربوط
- زمان‌بندی ارائه خدمات و فهرست و شیوه دسترسی به کارکنان پاسخگوی خدمات
- اعلام شیوه‌های ارائه خدمت در صورت برون‌سپاری از طریق دفاتر پیشخوان خدمات و تعهدات ایشان
- ایجاد صفحه راهنمای پیشخوان و سوالات مکرری که از موسسه شده و پاسخ‌های مربوط
- ایجاد صفحه پیگیری خدمت یا درخواست اطلاعات به همراه اطلاعات فرآیند طی شده برای ارائه خدمت
- گزارش زمان‌هایی که پیشخوان جهت به روز رسانی یا مسال فنی از دسترس خارج می‌شود یا شده است
- اطلاعات مربوط به وظای موسسات عمومی مشمول قانون که مطابق قوانین و مقررات کشور ارائه آن الزامی است.

طبق آیین‌نامه ۱۳۹۳ «موسسات مشمول قانون موظفند اطلاعاتی را که بر اساس قانون ملزم به انتشار آنها هستند، بلافاصله در درگاه خود درج نمایند».⁶⁰ اگر چه در ماده ۲ نیز آمده که نهادها موظف به تبدیل اطلاعات موجود در فهرست بالا به شکل دیجیتال و ارائه آن ظرف سه سال «به کاربران در سطوح مختلف» هستند.

ب. سایر مواردی که باید منتشر شوند

چند ماده دیگر در آیین‌نامه‌ها نیز انتشار اطلاعات ضروری را بیان می‌کنند:

- انتشار اطلاعات عمومی به حسب تقاضا. طبق آیین‌نامه ماده ۸ پاسخ به تقاضاهای اطلاعات عمومی می‌تواند در وبسایت موسسه منتشر شود. اگرچه انتشار اطلاعاتی که در جهت نفع عمومی است را در بر نمی‌گیرد.⁶¹ در تونس، اطلاعاتی که مربوط به دو تقاضا است باید فعالانه در وبسایت نهاد منتشر شود.⁶²
- مصوبات مربوط به حقوق و مسئولیت‌ها. ماده ۱۱ «قانون» می‌گوید: «مصوبه و تصمیمی که موجب حق یا تکلیف عمومی است قابل طبقه‌بندی به عنوان اسرار دولتی نمی‌باشد و انتشار آنها الزامی خواهد بود».⁶³
- عناوین اطلاعات در اختیار نهادها. آیین‌نامه ۱۳۹۳ مقرر می‌دارد که «موسسات مشمول قانون موظفند عناوین اطلاعات عمومی و غیرطبقه‌بندی‌شده خود و شیوه دسترسی به آنها را در درگاه خود قرار دهند».⁶⁴

ج. محدودیت کاربری در مورد نهادهای تحت سیطره رهبری

طبق تبصره اول ماده ۱۰ «قانون» انتشار اطلاعات در مورد «دستگاه‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری است، منوط به عدم مخالفت معظم له می‌باشد.»

60 آیین‌نامه ۱۳۹۳، ماده ۹.

61 آیین‌نامه ماده ۸، ماده ۶.

62 قانون ارگانیک، ماده ۸.

63 آیین‌نامه ۱۳۹۳، ماده ۱۱.

64 آیین‌نامه ۱۳۹۳، ماده ۳.

۶. استثنایها

فصل چهارم «قانون» در برگیرنده شماری از استثنایها در مورد تقاضاهای دسترسی به اطلاعات و انتشار ضروری آنها است. این بخش عموماً مشکل‌آفرین است. دسته‌بندی‌های اطلاعات که در آن آمده‌اند در حد زیادی موسع هستند و شفافیت کافی در مورد چگونگی تشخیص دادن اطلاعات مهم و حساس را که باید حفاظت شود ندارند (در مقایسه با تمامی سایر اطلاعات دیگری که می‌توانند در هر دسته‌بندی مشخص بیایند). با اضافه، محک‌های آسیب‌رسانی محدود هستند و محک‌های منافع عمومی حتی بیشتر با محدودیت مواجه هستند.

الف. اطلاعات طبقه‌بندی‌شده

طبق ماده ۱۳ «قانون» اطلاعات طبقه‌بندی‌شده از انتشار معاف هستند. این مساله مشکل‌آفرین‌ترین بخش قانون است چرا که به قانونی منسوخ و بیش از حد موسع از رژیم شاه ارجاع می‌دهد که اطلاعات مخفی را موسع تعریف می‌کند و راهنمایی چندانی هم ارائه نمی‌دهد. این ماده می‌گوید: «در صورتی که درخواست متقاضی به اسناد و اطلاعات طبقه‌بندی شده (اسرار دولتی) مربوط باشد مؤسسات عمومی باید از در اختیار قرار دادن آنها امتناع کنند. دسترسی به اطلاعات طبقه‌بندی شده تابع قوانین و مقررات خاص خود خواهد بود.»

ماده ۱ (ت) آیین‌نامه ۹۳ «اطلاعات طبقه‌بندی‌شده (اسرار دولتی)» را این‌گونه تعریف می‌کند: «اسناد سری و محرمانه دولتی موضوع قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی، مصوب ۱۳۵۳، و آیین‌نامه اجرایی آن، مصوب ۱۳۵۴.» این قانون و آیین‌نامه‌های آن در پیوست آمده‌اند.

ماده ۱ قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی («قانون مجازات») اسناد محرمانه را به طور موسع این‌گونه تعریف می‌کند: «اسناد دولتی سری اسنادی است که افشای آنها مغایر با مصالح دولت و یا مملکت باشد. اسناد دولتی محرمانه اسنادی است که افشای آنها مغایر با مصالح خاص اداری سازمان‌های مذکور در این ماده باشد.»

آیین‌نامه «قانون مجازات»، مصوب ۱۳۵۴، چهار نوع اطلاعات را تعریف می‌کند که باید طبقه‌بندی شوند⁶⁵:
طبقه اول – اسنادی است که افشای غیرمجاز آنها به اساس حکومت و مبانی دولت ضرر جبران ناپذیری برساند.
طبقه دوم – اسنادی است که افشای غیرمجاز آنها منافع عمومی و امنیت ملی را دچار مخاطره کند.
طبقه سوم – اسنادی است که افشای غیرمجاز آنها نظام امور سازمانها را مختل و اجرای وظائف اساسی آنها را ناممکن کند.
طبقه چهارم – اسنادی است که افشای غیرمجاز آنها موجب اختلال امور داخلی يك سازمان شود یا با مصالح اداری آن سازمان مغایر باشد.
این آیین‌نامه سپس این اطلاعات را به دسته‌بندی‌هایی تقسیم می‌کند که در ماده ۱ «قانون» به آنها اشاره شده است:

«اسناد سری در طبقات اول و دوم و اسناد محرمانه در طبقات سوم و چهارم قرار می‌گیرند. (اسناد طبقه اول با عنوان بکلی سری و اسناد طبقه دوم با عنوان سری و اسناد طبقه سوم با عنوان خیلی محرمانه و اسناد طبقه چهارم با عنوان محرمانه مشخص می‌شود).»

⁶⁵ آیین‌نامه طرز نگاهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و طبقه‌بندی و نحوه مشخص نمودن نوع اسناد و اطلاعات (تصویب‌نامه شماره ۱۷۰-۱۴/م مورخ ۲/۱۰/۱۳۵۴ هیات وزیران)، ماده ۱.

طبق ماده دو «قانون مجازات» اگر سندی طبقه‌بندی شده درون پرونده‌ای باشد کل پرونده به نسبت بالاترین طبقه اسناد درون آن طبقه‌بندی می‌شود. این با قانون حق دسترسی به اطلاعات هماهنگ نیست چرا که این قانون، چنان‌که در بالا گفتیم، خواهان حذف بخش‌های حساس و انتشار بخش‌های غیرحساس است.

محدودیت‌ها

ماده ۱۱ «قانون» می‌گوید: «مصوبه و تصمیمی که موجد حق یا تکلیف عمومی است قابل طبقه‌بندی به عنوان اسرار دولتی نمی‌باشد و انتشار آنها الزامی خواهد بود.»

باضافه محک منفعت عمومی که در ماده ۱۷، تبصره ۱ آمده و مربوط به اطلاعات مربوط به مخاطرات محیط‌زیستی و خطراتی که متوجه سلامت عمومی می‌شود (که در زیر تشریح شده‌اند) در مورد اطلاعات طبقه‌بندی‌شده هم کاربرد دارد.

بررسی

به طور کلی، حتی با وجود محدودیت‌هایی که در بالا گفته شد، اعمال و اجرای موسع «قانون مجازات» ۱۳۵۴ مغایر با قانون بین‌المللی است. «شورای حقوق بشر سازمان ملل» اعلام کرده که دولت‌ها باید تنها به صورت خیلی محدود دسترسی به اطلاعات را به دلایل امنیت ملی محدود کنند و اشاره کرده که «برای مثال استفاده از چنین قوانینی برای سرکوب یا عدم انتشار اطلاعات عمومی که منفعت مشروع عمومی نسبت به آنها وجود دارد و آسیبی به امنیت ملی نمی‌زنند و همچنین تعقیب روزنامه‌نگاران، پژوهشگران، فعالین محیط زیست، مدافعین حقوق بشر یا سایرین بخاطر پخش چنین اطلاعاتی، مغایر با پاراگراف ۳ است.»⁶⁶

ب. حریم خصوصی و داده‌های شخصی

حق حریم خصوصی از جمله حفاظت از اطلاعات شخصی نیز حق بنیادینی است که در ماده ۱۷ میثاق آمده است.⁶⁷ در ضمن قانون اساسی و مواد ۳۶ تا ۴۶ منشور حقوق نیز حامی آن هستند.

در زمینه اطلاعات، حق حریم خصوصی برای حفاظت از اطلاعات شخصی مثل سابقه پزشکی، پرونده‌های مالیاتی و سایر اطلاعات شخصی راجع به افراد طراحی شده است. مستثنی کردن اسنادی از انتشار برای حفاظت از این حق معمولاً در تمام قوانین مربوط به حق دسترسی به اطلاعات در سراسر جهان پیدا می‌شود.

در «قانون» ماده ۱۴ انتشار اطلاعات مربوط به «حریم خصوصی» افراد محدود شده است. این قانون می‌گوید: «چنانچه اطلاعات درخواست شده مربوط به حریم خصوصی اشخاص باشد و یا در زمره اطلاعاتی باشد که با نقض احکام مربوط به حریم خصوصی تحصیل شده است، درخواست دسترسی باید رد شود.»

آیین‌نامه ۹۳ حریم خصوصی را اینچنین تعریف می‌کند: «قلمرویی از زندگی شخصی فرد که انتظار دارد دیگران بدون رضایت یا اعلام قبلی وی یا به حکم قانون یا مراجع قضایی آنرا نقض نکنند؛ از قبیل حریم جسمانی، وارد شدن، نظاره کردن، شنود و دسترسی اطلاعات شخصی فرد از طریق رایانه، تلفن همراه، نامه، منزل مسکونی، خودرو و آن قسمت از مکان‌های اجاره شده خصوصی نظیر هتل و کشتی، همچنین آن‌که حسب قانون فعالیت حرفه‌ای خصوصی هر شخص حقیقی و حقوقی محسوب می‌شود؛ از قبیل اسناد تجاری و اختراعات و اکتشافات.»

⁶⁶ اظهار نظر عمومی شماره ۲۳، شماره ۱ در بالا.

⁶⁷ نگاه کنید به اظهار نظر عمومی شماره ۱۶ شماره ۵۲ در بالا؛ قطع‌نامه مجمع عمومی سازمان ملل ۱۶۷/۶۸، حق حریم خصوصی در عصر دیجیتال (۲۰۱۳)؛ قطع‌نامه مجمع عمومی سازمان ملل ۱۶۶/۶۹. حق حریم خصوصی در عصر دیجیتال (۲۰۱۴).

ماده ۱۵ انتشار اطلاعات شخصی را ممنوع می‌کند مگر در مواردی محدود: «مؤسسات مشمول این قانون در صورتی که پذیرش درخواست متقاضی متضمن افشای غیرقانونی اطلاعات شخصی درباره یک شخص حقیقی ثالث باشد باید از در اختیار قرار دادن اطلاعات درخواست شده خودداری کنند، مگر آن که:

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

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

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

علاوه بر این طبق ماده ۹ آیین‌نامه «مؤسسات مشمول قانون موظفند اطلاعاتی را که بر اساس قانون ملزم به انتشار آن‌ها هستند بلافاصله در درگاه خود درج نمایند.»

ماده ۱ (ب) «قانون» اطلاعات شخصی را اینچنین تعریف می‌کند: «اطلاعات فردی نظیر نام و نام خانوادگی، نشانیهای محل سکونت و محل کار، وضعیت زندگی خانوادگی، عادات فردی، ناراحتیهای جسمی، شماره حساب بانکی و رمز عبور است.» ماده ۱ (پ) آیین‌نامه ۹۳ تعریف وسیع‌تری ارائه می‌دهد: «اطلاعات مربوط به هویت، احوال شخصی، وضعیت فردی، عقاید و باورها، پست الکترونیکی، عکس و فیلم و صوت و تصویر و عادات رفتاری و فردی از قبیل نام و نام خانوادگی، محل و تاریخ تولد، ازدواج، طلاق، مشخصا همسر، والدین و فرزندان، نسبت خانوادگی، ناراحتیهای جسمی و روحی، شماره حساب بانکی و رمز عبور، محل کار و سکونت و همچنین اطلاعات شخصی مربوط به انجام امور تجاری، شغلی، تحصیلی، مالی، آموزشی، اداری، پزشکی و حقوقی.»

در ضمن باید روشن شود که اطلاعات شخصی شامل نام مقامات یا فعالیت‌های رسمی‌شان نمی‌شود. طبق قانون حق دسترسی به اطلاعات یمن (۲۰۱۲) اطلاعات شخصی را در صورتی می‌توان منتشر کرد که «مرتبط با وظیفه یا کارکرد یا مقام رسمی آن فرد باشد.»⁶⁸

ج. آسیب به جان/سلامت یا خسران مالی/تجاری

طبق ماده ۱۶ «قانون» انتشار اطلاعاتی که «جان یا سلامت افراد را به مخاطره می‌اندازد یا متضمن ورود خسارت مالی یا تجاری برای آن‌ها باشد» مجاز نیست.

به نظر می‌رسد این ماده باعث عدم انتشار اطلاعاتی مثل نشانه‌های فساد باشد که انتشارشان می‌تواند باعث خسران مالی یا تجاری از طریق از دست رفتن قراردادهای شود.

د. سایر استثناها

ماده ۱۷ «قانون» چهار استثنای دیگر را مطرح می‌کند که مطابق آنها نهادها موظفند تقاضاها را در صورتی که آسیبی به موارد زیر وارد شود رد کنند. هر یک از این موارد مربوط به اجرای قوانین کشور است:

- امنیت و آسایش عمومی
- پیشگیری از جرائم یا کشف آنها، بازداشت یا تعقیب مجرمان
- ممیزی مالیات یا عوارض قانونی یا وصول آنها

⁶⁸ قانون (۱۳) سال ۲۰۱۲ درباره حق دسترسی به اطلاعات، ماده ۲۵ (ب).

• اعمال نظارت بر مهاجرت به کشور

این موارد عموماً مشابه موارد موجود در سایر قوانین در سراسر جهان هستند اما بیشترشان خیلی مختصرند و بدین‌سان نواحی وسیعی از اطلاعات را در برمی‌گیرند. در شکل کنونی این موارد می‌توانند منجر به سردرگمی در مورد گستره و حساسیت اطلاعات تحت حفاظت شوند که به نوبه خود می‌تواند باعث شود اطلاعاتی که هم جهت با منفعت عموم است منتشر نشود.

ح. استثنا به علت نفع عموم

طبق تبصره اول ماده ۱۷ «قانون» بعضی اطلاعات حتی اگر جزو استثنایا باشند باید منتشر شوند. این تبصره می‌گوید:

«موضوع مواد (۱۳) الی (۱۷) شامل اطلاعات راجع به وجود یا بروز خطرات زیست محیطی و تهدید سلامت عمومی نمی‌گردد.»

این شامل استثنایای مربوط به اسرار دولتی (ماده ۱۳)، حفظ حریم خصوصی (مواد ۱۴ و ۱۵)، حفظ اسرار تجاری (ماده ۱۶) و سایر مواردی که انتشارشان باعث آسیب به نظم عمومی، جلوگیری از جرم و جنایت، بازبینی مالیاتی و اعمال نظارت بر مهاجرت به کشور (ماده ۱۷) می‌شود.

محک منافع عمومی وسیله مهمی است تا کسب اطمینان شود که استثنایای وارده اطلاعاتی را که مردم باید راجع به کارکرد نهادهای عمومی بدانند پنهان نمی‌کند. قابل توجه است که این ماده اشاره‌ای به بعضی موارد خیلی حساس مثل اسرار دولتی و نظم عمومی هم دارد.

اما این محک محدود است و شامل بسیاری از مواردی که منفعت عمومی دارند، نمی‌شود. از جمله سواستفاده از قدرت، فساد، عدم اجرای وظایف و سوخرج بودجه عمومی.

بهتر آن است که دید کلی تری به منفعت عمومی داشت. در تونس، تمام استثنایا در صورتی که انتشارشان برای افشای نقض جدی حقوق بشر یا جنایات جنگی یا تعقیب عاملین‌شان (یا تحقیق در این مورد) لازم باشد، جزو منفعت عمومی حساب می‌شوند به شرط آنکه مغایر با منافع عالی دولت، یا منفعت کلی عموم که برتر از نفعی که مورد حفاظت است، نباشد، مثلاً در مواردی که خطراتی جدی سلامتی، امنیت یا محیط زیست را تهدید می‌کنند و یا در موارد اعمال جنایی.⁶⁹

و. هتک حرمت، عفت عمومی و اشاعه فحشا

تبصره دوم ماده ۱۷ استثنای نامعمول برقرار می‌کند. این تبصره می‌گوید:

«موضوع مواد (۱۵) و (۱۶) شامل اطلاعاتی که موجب هتک عرض و حیثیت افراد یا مغایر عفت عمومی و یا اشاعه فحشاء می‌شود، نمی‌گردد.»

معلوم نیست هدف از این تبصره چیست. چنان‌که در بالا گفتیم مواد ۱۵ و ۱۶ عموماً انتشار اطلاعات را ممنوع می‌کنند. به نظر می‌آید این بخش مشوق انتشار اطلاعاتی است که منجر به هتک حرمت یا اعمال ناقض عفت عمومی هستند. بعید است منظور «قانون» این بوده باشد.

خوانش منطقی این تبصره آن‌را به عنوان استثنایی دیگر می‌بیند که انتشار اطلاعات در موارد بالا را حتی اگر اطلاعات شخصی و یا تجاری تحت مواد ۱۵ و ۱۶ قابل انتشار باشند منع می‌کند. اما هیچ مقررات یا راهنمایی بیشتری نیست که در این

⁶⁹ قانون ارگانیک، ماده ۲۶.

مورد شفافیت‌سازی کند. این مساله از نقطه نظر آزادی بیان نگران‌کننده است و این موارد جزو استثنای مشروع آزادی بیان به شمار نمی‌روند.

۷. تجدید نظر

«قانون» و آیین‌نامه‌ها اطلاعات چندانی راجع به روندی که با آن متقاضیان می‌توانند در مورد تصمیماتی که نهادها گرفته‌اند (برای عدم ارائه اطلاعات یا عدم پاسخ به تقاضاها) اعتراض و تقاضای تجدید نظر کنند ارائه نداده‌اند. قسمتی در پرتال هست که توضیح می‌دهد متقاضیان چطور می‌توانند راجع به پاسخی که گرفته‌اند شکایت کنند و چگونه می‌توانند پیشرفت شکایت‌شان را دنبال کنند. شکایت در مورد اداره پاسخ‌دهنده به «کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» در همان قسمت پرتال که پاسخ‌ها در آن دریافت می‌شوند ممکن است. گرچه پاسخ به شکایات از طریق پرتال دریافت می‌شود اطلاعاتی راجع به روند شکایات و این‌که پاسخ به آن‌ها چقدر طول می‌کشد ارائه نشده است. پرتال تنها تصویری کلی از چگونگی ارائه شکایت ارائه می‌کند. این‌که در چه مواردی می‌توان شکایت کرد به روشنی ذکر نشده است.

الف. بازبینی درون سازمانی

به نظر نمی‌رسد هیچ‌گونه روند رسمی برای تقاضای بازبینی درون سازمانی تصمیمات گرفته شده موجود باشد. طبق آیین‌نامه ۱۳۹۳ نهادها موظف هستند در وبسایت خود این امکان را داشته باشند: «صفحه اعلام اعتراض به فعالیت‌های موسسه، واحد تابعه یا کارکنان (ایجاد سامانه دریافت تلفنی یا پیامکی یا رایانامه (ایمیل) داخلی برای اعلام اعتراض ضروری است)».⁷⁰ به نظر می‌رسد وظیفه‌ای برای پاسخ آن‌ها به این شکایات در نظر گرفته نشده است.

در بیشتر قوانین حق دسترسی به اطلاعات در جهان، متقاضی می‌تواند از رئیس نهادی اداری خواهان بازبینی تصمیم واحد درونی یا فردی که تصمیم را گرفته شود. مثلاً در افغانستان، متقاضی می‌تواند تصمیم اولیه را در «دفتر اطلاعات عمومی» مورد اعتراض قرار دهد و این نهاد سه روز کاری برای تصمیم‌گیری وقت دارد.⁷¹

ب. بازبینی بیرونی توسط کمیسیون

هیچ‌گونه روند مشخصی برای تقاضای تجدیدنظر و بازبینی توسط «کمیسیون» در «قانون» تعریف نشده است. در بهترین حالت این روند را می‌توان به طور تلویحی در «قانون» و آیین‌نامه‌ها دید.

به نظر می‌رسد دو ماده به این مورد مربوط شوند. در آیین‌نامه ماده ۱۸ یکی از وظایف دبیرخانه کمیسیون «ثبت و پیگیری شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی موضوع قانون»⁷² تعریف شده است. در ضمن خود «قانون» یکی از وظایف «کمیسیون» را «رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات موضوع این قانون» می‌داند.⁷³

بدین‌سان به نظر می‌رسد که وقتی تقاضای فردی برای دریافت اطلاعات رد شده است او می‌تواند به دبیرخانه کمیسیون شکایت کند. دبیرخانه پاسخ می‌دهد و راه‌حلی پیشنهاد می‌دهد که سپس باید به تصویب کمیسیون برسد. این همگام با روند موجود

⁷⁰ آیین‌نامه ۱۳۹۳، ماده ۷.

⁷¹ قانون دسترسی به اطلاعات، ماده ۱۳.

⁷² آیین‌نامه ماده ۱۸، ماده ۹ (ز).

⁷³ قانون، ماده ۱۷.

در کشورهای دیگر است که در آن‌ها دبیرخانه بیشتر کار تحقیق و حل اختلاف را انجام می‌دهد و رئیس کمیسیون یا گروه‌هایی که تعیین می‌کند تصمیمات نهایی را می‌گیرند.

اما طبق «قانون» و آیین‌نامه‌ها مصوبات کمیسیون تنها پس از تایید رئیس جمهور، اجرایی می‌شوند.⁷⁴ این به شدت غیرمعمول است. در هیچ کشور دیگری فعالیت‌های کمیسیون اطلاعات منوط به تایید رئیس‌جمهور کشور نیست و به طور منطقی نمی‌توان از او انتظار داشت که تک به تک در هر مورد تصمیم بگیرد. مورد رایج در جهان، نهادهایی هستند که قدرت اجرایی خود را دارند. در تونس و خیلی دیگر کشورها، تصمیمات نهاد مربوطه لازم‌الاجرا هستند.⁷⁵

موعد زمانی برای تصمیمات «کمیسیون» کمیسیون برای پاسخ دادن موعد زمانی تعیین نکرده است. در تونس، نهاد مربوطه باید ظرف ۴۵ روز پاسخ دهد.⁷⁶

ج. تقاضای تجدیدنظر در دادگاه

«قانون» در ضمن چیزی در مورد تقاضای تجدیدنظر در دادگاه‌های قضایی در صورتی که تقاضای اولیه تجدید نظر مورد پذیرش قرار نگیرد یا موسسه یا دبیرخانه/کمیسیون وقعی به آن نگذارد، نمی‌گوید. عدم تشریح روند تقاضای تجدیدنظر مطابق معمول قانون ایران است اما موازین بین‌المللی خواهان شفاف بودن روند تجدیدنظر هستند. در نظام قضایی ایران، دادگاه‌های تجدیدنظر به چنین مواردی نمی‌پردازند. در نتیجه دیوان عدالت اداری و همچنین سازمان بازرسی کل کشور هر دو امکان بازبینی شکایات شهروندان در مورد اجرای قوانین و آیین‌نامه‌ها را دارند. این تعریف حیطه قضایی قانونی عمومی است که در مورد تمامی نهادهای دولتی و عمومی در ایران به کار می‌رود.

در مقایسه می‌بینیم که تمامی سایر قوانین مربوط به حق دسترسی به اطلاعات در جهان روندی در این زمینه تعیین کرده‌اند. در تونس، متقاضی می‌تواند ظرف ۳۰ روز نزد «دادگاه اداری» تقاضای تجدیدنظر کند.⁷⁷ در ترکیه، متقاضیان می‌توانند ظرف ۱۵ روز نزد «هیات بازبینی» و سپس نزد دادگاه بازبینی قضایی شکایت کنند.⁷⁸ در اردن، اگر به تقاضایی ظرف ۳۰ روز پاسخ داده نشود یا پاسخ منفی داده شود امکان طرح تقاضای تجدید نظر نزد دیوان عالی موجود است.⁷⁹

۸. کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

فصل پنجم «قانون»، «کمیسیون» را همراه با یک «دبیرخانه» ایجاد می‌کند تا کار بازبینی و تجدیدنظر را انجام دهند. نقش «کمیسیون» و «دبیرخانه» در آیین‌نامه ماده ۱۸ بیشتر توضیح داده شده است.

کمیسیون‌های اطلاعات نهادهای مهمی برای تضمین اجرای موثر حق اطلاعات هستند. این‌ها چند کارکرد مهم دارند: نظارت بر اجرای قانون، راهنمایی در مورد شفافسازی موارد قانون، تعلیم مقامات و کاربران، تصمیم‌گیری در مواردی که نهادهای حق دسترسی به اطلاعات را سلب می‌کنند و پیشنهاد تغییر قانون. بیش از ۵۰ کشور در سراسر جهان از جمله هند، تونس و یمن کمیسیون‌های مستقل ایجاد کرده‌اند و ۳۰ کشور دیگر اختیارات مشابه به آموذزمان (بازرس) مستقل یا

⁷⁴ ماده ۱۸، تبصره یک.

⁷⁵ قانون ارگانیک، ماده ۳۰.

⁷⁶ قانون ارگانیک، ماده ۳۰.

⁷⁷ قانون ارگانیک، ماده ۳۱.

⁷⁸ قانون دسترسی به اطلاعات، ماده ۱۳.

⁷⁹ قانون شماره ۴۷/۲۰۰۷، ماده ۱۷.

کمیسیون حقوق بشر ارائه می‌کنند. تنها در چند کشور است که مقامی اجرایی وظیفه نظارت را بر عهده دارد.

کمیسیونی که «قانون» به پا کرده چند مشکل دارد: نهادی مستقل نیست و اعضایش مقامات ارشد دولتی هستند؛ موظف به برگزاری منظم جلسات نشده؛ کارکردها و فعالیت‌هایش را «دبیرخانه» انجام می‌دهند که درون وزارت ارشاد است؛ روند روشنی برای تصمیم‌گیری ندارد؛ و بالاخره این‌که تصمیماتش تنها در صورت تایید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا هستند.

الف. نقش و وظایف کمیسیون

ماده ۱۸ قانون نقش «کمیسیون» را «حمایت از آزادی اطلاعات و دسترسی همگانی به اطلاعات موجود در موسسات عمومی و موسسات خصوصی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند» تعیین می‌کند. وظایف «کمیسیون» به شرح زیر است:

«تدوین برنامه‌های اجرائی لازم در عرصه اطلاع رسانی، نظارت کلی بر حسن اجراء، رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات موضوع این قانون از طریق ایجاد وحدت رویه، فرهنگ سازی، ارشاد و ارائه نظرات مشورتی.»

جلسات کمیسیون

طبق ماده ۲ آیین‌نامه ماده ۱۸، کمیسیون باید هر دو ماه یکبار تشکیل جلسه دهد و یا رئیس و سه عضو آن می‌توانند تقاضای جلسه‌ای فوق‌العاده کنند.

طبق آیین‌نامه ماده ۱۸ هر جلسه با حضور حداقل پنج نفر از اعضا رسمیت می‌یابد و مصوباتش با رای حداقل چهار نفر معتبر هستند.⁸⁰ طبق تبصره اول این آیین‌نامه وقتی تصمیمی مربوط به مسائل امنیتی یا نظامی می‌شود، عضو نماینده این نهادها باید حاضر باشد.

اگر قرار است «کمیسیون» مرتباً در موارد عدم پذیرش تقاضای ارائه اطلاعات تصمیم‌گیری کند و نظارتی معنی‌دار انجام‌دار دهد به نظر می‌رسد زمان انتظار بین جلسات آن زیادی هستند. در مقایسه، نهادی که «قانون ارگانیک» تونس برپا کرده باید حداقل هر ۱۵ روز یکبار تشکیل جلسه دهد. در افغانستان، «کمیسیون» باید هر هفت روز یکبار تشکیل جلسه دهد.⁸¹

گزارش سالیانه کمیسیون

تحت ماده ۲۰ «قانون» کمیسیون باید هر ساله گزارشی از فعالیت‌های خود و عمل نهادها به «قانون» را به مجلس ارائه کند. آیین‌نامه ماده ۱۸ این را تایید می‌کند⁸² و وظیفه تدارک گزارش را به «دبیرخانه» محول می‌کند⁸³. «کمیسیون» تا بحال گزارشی عمومی تهیه نکرده است.

گزارش سالیانه از ابزار مهم برای نظارت و مسئولیت‌پذیری است. این گزارش اطلاعاتی حیاتی برای مقامات، نمایندگان مجلس و شهروندان ارائه می‌کند تا بتوانند نهادهای عمومی را به مسئولیت‌پذیری وا دارند. «کمیسیون» باید در اسرع وقت این گزارش را منتشر کند.

⁸⁰ آیین‌نامه ماده ۱۸، ماده ۳.

⁸¹ قانون دسترسی به اطلاعات، ماده ۲۰.

⁸² آیین‌نامه ماده ۱۸، ماده ۵.

⁸³ آیین‌نامه ماده ۱۸، ماده ۹ (الف).

الف. تصمیمات کمیسیون

طبق «قانون» مصوبات کمیسیون پس از تایید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا هستند اما «قانون» و آیین‌نامه‌ها روندی در این مورد تعیین نکرده‌اند.⁸⁴ طبق ماده ۴ آیین‌نامه ماده ۱۸ این مصوبات تنها در مورد نهادهایی که به عموم خدمات می‌دهند لازم‌الاجرا هستند. بهترین سنت بین‌المللی این است که کمیسیون قدرت‌های لازم‌الاجرایی داشته باشد که نیاز به تایید مافوق نداشته باشند. این در بسیاری کشورها از جمله تونس، افغانستان و هند تصویب شده است.

ب. وظیفه نهادها برای همکاری با کمیسیون

طبق ماده ۱۸ «قانون» مؤسسات ذی ربط ملزم به همکاری با کمیسیون می‌باشند. می‌توان فرض کرد که این شامل وظیفه پاسخ به تقاضاهای «کمیسیون» در مورد اجرای قانون و در موارد مشخص، پاسخ به «کمیسیون» درباره تحقیقات نهادها و تقاضای اسناد می‌شود.

ج. ترکیب کمیسیون

طبق ماده ۱۸ «قانون» و آیین‌نامه ماده ۱۸، کمیسیون متشکل از اعضای زیر یا افرادی که آن‌ها منصوب می‌کنند است:

- الف - وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی (رئیس کمیسیون).
- ب - وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات یا معاون ذی ربط.
- ج - وزیر اطلاعات یا معاون ذی ربط.
- د - وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح یا معاون ذی ربط.
- هـ - رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور یا معاون ذی ربط.
- و - رئیس دیوان عدالت اداری.
- ز - رئیس کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی.
- ح - دبیر شورای عالی فناوری اطلاعات کشور.

آیین‌نامه به نمایندگان سایر نهادهای عمومی امکان می‌دهد به صورت دعوتی در جلسات شرکت کنند اما حق رای نخواهند داشت.⁸⁵

علاوه بر این طبق آیین‌نامه ماده ۱۸، کمیسیون می‌تواند کمیته‌های ویژه‌ای با حضور نمایندگان سازمان‌های بیرونی و کارشناسان تشکیل دهد.⁸⁶

ترکیب کمیسیون مشکل‌آفرین است. اعضای آن تنها وزرای ارشد نهادهای عمومی قدرتمند هستند که خیلی از آن‌ها تعهد چندان‌ی به شفافیت عمومی ندارند. به علاوه آن‌ها موظف نشده‌اند که در تصمیم‌گیری در مواردی که شامل نهادهای خودشان می‌شود شرکت نکنند.

در مقایسه باید گفت که سایر کشورها نهادهای نظارتی مستقل ایجاد کرده‌اند. در پنجاه کشور در سراسر جهان از جمله هند، اندونزی، نپال، تونس و بنگلادش، کمیسیون مستقل اطلاعات ایجاد شده است. در پاکستان و آذربایجان، آموذمان وظیفه نظارت بر قانون را دارد.

⁸⁴ قانون، ماده ۱۸، تبصره دو.

⁸⁵ آیین‌نامه ماده ۱۸، تبصره دو.

⁸⁶ آیین‌نامه ماده ۱۸، ماده ۶.

در بسیاری کشورها که شکلی شورایی از کمیسیون ایجاد کرده اند، قانون حق دسترسی به اطلاعات مقرر می‌دارد که افرادی به جز مقامات نیز در این نهاد حاضر باشند. در تونس رئیس کمیسیون یک قاضی ارشد اجرایی است و این نهاد شامل نمایندگان از گروه‌های وکلا، جامعه مدنی و دانشگاهیان می‌شود. اعضای کمیسیون باید به تایید سه پنجم مجلس برسند و شامل هیچ وزیری نمی‌شود.⁸⁷ در افغانستان، این «کمیسیون» شامل نمایندگان کانون وکلا، اتحادیه وکلا، اتحادیه روزنامه‌نگاران، اتاق بازرگانی و دو عضو منتخب از جامعه مدنی هم هست.⁸⁸

د. دبیرخانه کمیسیون

«قانون» برای مدیریت کار کمیسیون «دبیرخانه» را ایجاد کرده است. طبق تبصره ۱ ماده ۱۸ «قانون»، دبیرخانه در وزارت ارشاد مستقر شده.

ماده ۹ آیین‌نامه ماده ۱۸ وظایف دبیرخانه را برمی‌شمرد:

- الف - تهیه دستور جلسات با هماهنگی رئیس کمیسیون
- ب - تدوین صورتجلسات و مصوبات کمیسیون
- ج - پیگیری تشکیل شورای معین و کارگروه‌های تخصصی با استفاده از ظرفیت دستگاه‌های عضو
- د - اطلاع‌رسانی برنامه‌ها و تصمیمات با هماهنگی رئیس کمیسیون
- هـ - شرکت در جلسات مرتبط با وظایف کمیسیون
- و- هماهنگی با دستگاه‌های اجرایی برای ایجاد وحدت رویه در اجرای قانون
- ز- ثبت و پیگیری شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی موضوع قانون
- ح- تدوین گزارش سالیانه برای رئیس جمهور و مجلس شورای اسلامی
- ط - تدوین و اجرای برنامه‌های فرهنگی - تبلیغی به منظور فرهنگسازی مناسب
- ی - پیگیری و اجرای تصمیمات کمیسیون
- ک- انجام سایر امور محوله از طرف رئیس کمیسیون

طبق آیین‌نامه ماده ۱۸ دبیرخانه «می‌تواند نیروی اداری مورد نیاز خود را متناسب با حجم کار و با رعایت قوانین و مقررات مربوط به کارگیری نماید.» اما برای استقلال دبیرخانه از وزارتخانه یا روندی که از تضاد منافع احتمالی پیشگیری کند چیزی پیش‌بینی نشده است. در مقایسه، دبیرخانه «اداره دسترسی به اطلاعات» در تونس مستقلاً توسط خود «اداره» مدیریت می‌شود و متشکل است از مقاماتی که از سایر نهادها آمده‌اند و مقاماتی که مستقلاً به خدمت گرفته شده‌اند.⁸⁹

حسین انتظامی، معاونت مطبوعاتی وزارت ارشاد، در سال ۱۳۹۳ به عنوان دبیر منصوب شد.

۹. مجازات و جریمه برای رد تقاضای ارائه اطلاعات

اعمال مجازات از کارکردهای مهم قوانین حق دسترسی به اطلاعات است. از طریق این ساز و کار است که جلوی رفتار منفی مقاماتی که شاید موافق باز بودن و شفافیت نباشند گرفته می‌شود. ماده ۲۲ «قانون» مجازات‌های مدنی برای نقض عامدانه مقررات خود در نظر گرفته است:

- ممانعت از دسترسی به اطلاعات برخلاف مقررات این قانون.

⁸⁷ قانون ارگانیک، ماده ۴۱

⁸⁸ قانون دسترسی به اطلاعات، ماده ۱۶.

⁸⁹ قانون ارگانیک، ماده ۴۸.

- هر فعل یا ترک فعلی که مانع انجام وظیفه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات یا وظیفه اطلاع رسانی مؤسسات عمومی برخلاف مقررات این قانون شود.
- امحاء جزئی یا کلی اطلاعات بدون داشتن اختیار قانونی.
- عدم رعایت مقررات این قانون در خصوص مهلت‌های مقرر.

جریمه‌ها از ۳۰۰ هزار ِلک تا ۱۰۰ میلیون ِلک هستند که بستگی به «میزان تاثیر، دفعات ارتکاب جرم و وضعیت [مجرم]» دارد. به نظر می‌رسد این مقادیر پایین هستند و بعید است جلوی نقض قانون توسط نهادها را بگیرند.

معلوم نیست که خود مامورین مسئول اطلاعات یا نهادها مشمول این مجازات‌ها می‌شوند یا نه. در ضمن اعلام نشده که چه نهادی مسئول اعمال مجازات است. آیا خود کمیسیون یا خود نهاد؟ یا نهادی مجزا مثل دادستانی؟ این کار باید بر عهده نهادی مستقل باشد. در هند، کمیسیون‌های اطلاعات فدرال و ایالتی توانایی جریمه مستقیم مقاماتی را که جلوی دسترسی به اطلاعات را می‌گیرند دارند (هر یک روز تاخیر در ارائه اطلاعات جریمه را افزایش می‌دهد).⁹⁰

در ضمن جرم جنایی مفصلی حتی برای جدی‌ترین جنایات همچون نابود کردن اطلاعات برای جلوگیری از انتشار آن یا جعل عامدانه اطلاعات برای گمراه کردن عموم پیش‌بینی نشده است. ماده ۲۲ می‌گوید اگر قانون دیگری هست که مجازات سخت‌تری برای این جرایم دارد، آن مجازات باید تحمیل شود. اما این ماده روشن نمی‌کند که این کار جرمی جنایی محسوب می‌شود یا خیر.

در تونس، «قانون دسترسی به اطلاعات» مواردی را که شامل نقض جدی قانون هستند (همچون نابودی اطلاعات) به قانون جزایی ارجاع می‌دهد.⁹¹ مقررات باید در این مورد شفافیت‌سازی کنند. در پاکستان، ماده ۲۲ قانون آزادی به اطلاعات می‌گوید: «هر فردی که سندی را نابود کند که در زمان نابودی موضوع تقاضا یا شکایت بوده و هدف او از این کار جلوگیری از انتشار آن تحت این قانون بوده باشد مرتکب جرمی شده که مجازاتش حداکثر دو سال زندان، جریمه یا هر دو است.» باید مجازات‌های قوی‌تر اداری علیه مقامات اعمال شود از جمله اخراج و/یا تنزل رتبه، چرا که هر مقام دولتی که چنین کاری انجام دهند سوگند درستکاری خود را زیر پا گذاشته است. در ترکیه، قانون مقرر می‌کند که «مقامات و سایر کارمندان دولتی که بر اساس بی‌توجهی، بی‌مبالاتی یا عامدانه جلوی اعمال این قانون را می‌گیرند با اقدامات انضباطی که در قوانین مربوطه نظام خدماتی آمده مجازات می‌شوند».⁹²

۱۰. انتشار و استفاده مجدد از اطلاعات

«قانون» هیچ راهنمایی در مورد انتشار مجدد یا استفاده مجدد از اطلاعات و داده‌هایی که طبق مفاد آن دریافت شده ارائه نمی‌کند. ماده ۲ می‌گوید: «استفاده از اطلاعات عمومی یا انتشار آن‌ها تابع قوانین و مقررات مربوط خواهد بود». هیچ یک از آیین‌نامه‌ها توضیح بیشتری در این مورد ارائه نکرده‌اند.⁹³

⁹⁰ قانون حق اطلاعات، ماده ۱۹.

⁹¹ نگاه کنید به تونس، قانون ارگانیک.

⁹² قانون حق اطلاعات، ماده ۲۹.

⁹³ این می‌تواند شامل قانون مطبوعات، قانون جرایم سایبری و قانون مجازات اسلامی باشد که قوانین عمومی در مورد پخش اطلاعات را ارائه می‌کنند.

استفاده مجدد از اطلاعات عمومی و داده‌های باز در سراسر دنیا هر روز رایج‌تر از پیش می‌شود. این کار هم وسیله‌ای برای مسئولیت‌پذیری و هم مشوقی اقتصادی دانسته می‌شود. چنان‌که بخش مسائل اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل توضیح می‌دهد:⁹⁴

«ارائه برخط داده‌ها به طور رایگان به مردم (و سازمان‌های مختلف جامعه مدنی) به آنها امکان می‌دهد برای هر قصدی که می‌خواهند از آنها استفاده مجدد و یا ترکیبی کنند. این می‌تواند منجر به ابتکار و بهبود خدمات یا ایجاد خدمات و درک و افکار جدید شود. در ضمن می‌تواند باعث افزایش آگاهی نسبت به اعمال دولت‌ها برای تحقق تمامی اهداف توسعه پایدار شود و بدین‌سان به افراد امکان می‌دهد در این مورد پیگیری کنند و خودشان در این تلاش‌ها ایفای نقش کنند.»

در قطر، دولت در سال ۲۰۱۴ سیاستی در زمینه داده‌های باز تصویب کرد که نهادهای عمومی را موظف می‌کند اگر بعضی داده‌های در اختیار نهادها «به نظر آنها مورد علاقه یا استفاده عموم» هستند آنها را «به شکلی باز که بتواند دریافت، پایین‌گذاری، فهرست و جستجو شود» منتشر کنند. در ضمن مقرر شده که «دسترسی، استفاده، اقتباس و توزیع داده‌های باز باید به صورت رایگان برای مردم ممکن باشد.»⁹⁵ در دبی، قانون سال ۲۰۱۵ در مورد «توزیع و مبادله داده» «دستورکار داده‌های دبی» را ایجاد کرده و «چارچوب جدیدی برپا می‌کند که تضمین کند تمامی داده‌های دولتی یا قابل دسترسی مردم هستند و یا به عنوان دارایی جمعی در سراسر دولت دبی به اشتراک گذاشته می‌شوند.»⁹⁶ در اروپا، تمام کشورهای اتحادیه اروپا قانونی تصویب کرده‌اند تا کسب اطمینان کنند تمامی دولت‌های عضو قادر به استفاده مجدد از اطلاعات هستند و اطلاعات نهادهای دولتی «در شرایط منصفانه، متناسب و بدون تبعیض» منتشر می‌شود.⁹⁷

دولت ایران باید آیین‌نامه‌ای در مورد استفاده مجدد از اطلاعات اتخاذ کند که به روشنی به هر فرد یا سازمانی امکان دهد اسناد یا اطلاعاتی که از نهادهای عمومی و نهادهای خصوصی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند دریافت کرده‌اند در وبسایت‌ها، رسانه‌های اجتماعی یا سایر ابزار توزیع اطلاعات منتشر کنند. این کار باید بدون هزینه باشد. استفاده مجدد از اطلاعات به هر دلیل تجاری و غیرتجاری هم باید ممکن باشد.

محدودیت مسئولیت قانونی انتشار مجدد

ماده ۸ آیین‌نامه ۱۳۹۳ مسئولیت قانونی کسانی که اطلاعات را منتشر می‌کنند محدود می‌کند. در نتیجه اگر آنها «عین اطلاعات» را منتشر کنند مسئول صحت اطلاعات نخواهند بود. اما از این ماده می‌شود برای نقض آزادی بیان استفاده کرد. مثلاً اگر گروهی ضدفساد با استفاده از اطلاعات عمومی و ترکیب آن با اطلاعاتی از سایر منابع دست به انتقاد از سازمانی فاسد بزند، ممکن است متهم به نقض قانون شود چرا که «عین اطلاعات» را منتشر نکرده بلکه تحلیلی از آن ارائه داده است.

⁹⁴ اداره مسائل اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل، نظرسنجی سازمان ملل در مورد دولت الکترونیک، ۲۰۱۶، «دولت الکترونیک در پشتیبانی از توسعه پایدار»، ۲۰۱۶

⁹⁵ وزارت ارتباطات و فن‌آوری ارتباطات، سیاست داده‌های باز، نوامبر ۲۰۱۶. قابل دسترسی در <http://www.motc.gov.qa/en/documents/document/open-data-policy>

⁹⁶ قانون شماره ۲۶ سال ۲۰۱۵ در مورد «تنظیم توزیع و مبادله داده در امارت دبی»؛ دفترچه مربوط به داده در دبی، نسخه دو، نوامبر ۲۰۱۶. قابل دسترسی در [http://dubaidata.ae/pdf/Dubai-Data-](http://dubaidata.ae/pdf/Dubai-Data-Manual-20160612.pdf)

⁹⁷ دستور EU/۳۷/۲۰۱۳ پارلمان اروپا و شورا در روز ۲۶ ژوئن ۲۰۱۳ در ترمیم دستور EC/۹۸/۲۰۰۳ درباره استفاده مجدد از اطلاعات مربوط به بخش دولتی <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:EN:PDF>

7. خلاصه

تصویب این قانون قدم مثبت و رو به جلو است. ایران به بیش از ۱۰۰ کشور در سراسر جهان پیوسته که قوانینی مشابه دارند. اجرای موثر این قانون باعث بهبود اعتماد عمومی و تصمیم‌گیری می‌شود، فساد را کاهش می‌دهد و اجرای «اهداف توسعه پایدار» و سایر توافقات بین‌المللی که ایران تصویب کرده را تسهیل می‌کند. اما «قانون» خود از شماری ضعف‌ها و مفاد ناروشن رنج می‌برد. فقدان مقررات و راهنمایی‌ها نیز باعث موانعی در آن شده است. اجرای این قانون به شدت کند بوده است.

پیشنهادهای:

هدف طولانی‌مدت باید تجدید نظر در بسیاری مفاد موجود در قانون و آیین‌نامه‌های آن باشد. پیش از آن، ما از دولت می‌خواهیم دست به اقدام اجرایی برای بهبود اجرای قانون به عنوان قدم اول بزند. بعضی از فعالیت‌های اولیه در این زمینه از این قرارند:

1. عمومی ساختن گزارش‌های سالیانه نهادها و «کمیسیون اطلاعات»
2. ایجاد آیین‌نامه‌ای جدید در مورد روند ساز و کار تقاضای تجدید نظر از جمله استقلال آن از سایر کارکردهای وزارتخانه، تعیین موعد زمانی برای تصمیم‌گیری «کمیسیون» و روندی برای لازم‌الاجرا کردن این تصمیمات
3. اتخاذ آیین‌نامه‌ای در مورد استفاده مجدد از اطلاعات و داده‌هایی که طبق مفاد قانون به دست آمده‌اند.