





دانشگاه علامه طباطبائی

دانشکده حقوق و علوم سیاسی

پایان نامه جهت اخذ درجه کارشناسی ارشد حقوق ارتباطات

موضوع:

ارزیابی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران

در پرتو اصول آزادی اطلاعات

استاد راهنما:

جناب آقای دکتر عباس اسدی

استاد مشاور:

جناب آقای دکتر محمدرضا ویژه

دانشجو:

عبدالله صدقی

تابستان ۱۳۹۲

دانشکده حقوق و علوم سیاسی

دانشگاه علامه طباطبائی

پایان نامه جهت اخذ درجه کارشناسی ارشد حقوق ارتباطات

موضوع:

ارزیابی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران

در پرتو اصول آزادی اطلاعات

استاد راهنما:

جناب آقای دکتر عباس اسدی

استاد مشاور:

جناب آقای دکتر محمدرضا ویژه

دانشجو:

عبدالله صدقی

تابستان ۹۲

تقدیم به پدر و مادرم که لفظ زندگی را برایم معنا کردند.

تقدیم به همسرم به پاس همراهی های صبورانه اش.

قدردانی و تشکر

از جناب آقای دکتر عباس اسدی که با فروتنی و حسن خلق زحمت راهنمایی این پایان نامه را برعهده داشتند، سپاس گزارم.

از جناب آقای دکتر محمدرضا ویژه که عالمانه و متواضعانه حقیر را مشتاقانه در نگارش این پایان نامه یاری کردند، تقدیر و تشکر می کنم.

از جناب آقای دکتر باقر انصاری که در راه اعتلاء و پویایی حقوق ارتباطات در این مرز و بوم تلاش داشته و دارند و زحمت داوری این پایان نامه را عهده دار شده اند، ممنونم.

چکیده

آزادی اطلاعات و حقوق ناشی از آن، لازمه تحقق مفهوم شهروندی و یکی از موضوع های اصلی گفتمان مشارکت مردم سالارانه است. آزادی اطلاعات باعث تقویت آزادی بیان و مطبوعات و مقدمه پاسخ گویی حکومت ها به افکار عمومی می شود. آگاهانه و مستمر ساختن نظارت مردمی، ارتقاء فرهنگ اسرار گرایی به شفافیت نیز از نتایج آزادی اطلاعات است. بنابراین کشورهای پیشرفته به نقش آزادی اطلاعات در توسعه پی بردند و برای نظام مندی دسترسی به اطلاعات، قوانین مرتبط را تدوین ، تصویب و اجرا کردند. با توجه به اهمیت آزادی اطلاعات، نهاد ماده ۱۹ که مؤسسه ای بین المللی غیر دولتی فعال در زمینه گسترش آزادی اطلاعات و آزادی بیان است؛ در سال ۱۹۹۹ اصول و معیارهای نه گانه ای را برای تدوین قانون آزادی اطلاعات از سوی دولت ها تدوین و منتشر کرد. قانون گذار ایرانی نیز، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات را در سال ۱۳۸۸ تصویب کرد. پرسش این است که آیا قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران با اصول نه گانه آزادی اطلاعات هماهنگی دارد و با توجه به اصول فوق چه آسیب هایی در این قانون می توان شناسایی نمود؟ در پاسخ باید گفت، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات فاقد هماهنگی کامل با این اصول است و آسیب های زیادی در این قانون در پرتو اصول آزادی اطلاعات قابل مشاهده است. همچنین از این اصول می توان، جهت توانمندی و کارآمدی قانون، به هنگام بازنگری استفاده کرد.

کلمات کلیدی

آزادی اطلاعات، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، اصول آزادی اطلاعات،

نهاد اصل ۱۹.

فهرست مطالب

مقدمه	۱
فصل مقدماتی - مفهوم آزادی اطلاعات و پیشینه آن در ایران	۶
گفتار اول - مفهوم آزادی اطلاعات	۶
بند اول - تعریف آزادی اطلاعات	۷
بند دوم - مقایسه آزادی اطلاعات با آزادی بیان	۹
بند سوم - مبانی آزادی اطلاعات	۱۰
۱- تقویت آزادی بیان و مطبوعات	۱۰
۲- آگاهانه و مستمر ساختن نظارت مردمی	۱۱
۳- شفاف سازی حکومت	۱۱
۴- پاسخگویی	۱۲
۵- مبارزه با انواع فساد	۱۲
بند چهارم - منابع بین المللی آزادی اطلاعات	۱۳
۱- اعلامیه جهانی حقوق بشر	۱۳
۲- میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی	۱۴
۳- اعلامیه هزاره مصوب سال ۲۰۰۰	۱۵
۴- دستورالعمل کمیته وزرای شورای اروپا درباره دسترسی به اسناد دولتی	۱۵
گفتار دوم - پیشینه آزادی اطلاعات در ایران	۱۶
بند اول - آزادی اطلاعات در منابع اسلامی	۱۶
بند دوم - آزادی اطلاعات در قانون اساسی	۱۸
۱- اصل سوم قانون اساسی	۱۸
۲- اصل هشتم قانون اساسی	۱۹
بند سوم - آزادی اطلاعات در قوانین عادی	۲۰
۱- قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴ و اصلاحیه های آن	۲۰
۲- قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸	۲۰
بخش اول - ارزیابی شکلی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در	
پرتو اصول آزادی اطلاعات	۲۵
فصل اول - شرایط شکلی رسیدگی به تقاضای دسترسی به اطلاعات شهروندان	۲۸
گفتار اول - شرایط متقاضی اطلاعات و اداره یا مؤسسه اطلاعات دهنده	۲۸
بند اول - شرایط متقاضی اطلاعات	۲۸
۱- تعارض شرایط متقاضی اطلاعات مصرح در قانون و اصول	۳۰

۳۱	۲- آزادی اطلاعات و حق خبرنگاران در دسترسی به اطلاعات
۳۳	۳- آزادی اطلاعات و حمایت از منابع خبر
۳۵	۴- اطلاع رسانی منفعل و اطلاع رسانی فعال
۳۵	الف- اطلاع رسانی فعال در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
۳۶	ب- اطلاع رسانی منفعل در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
۳۶	پ- ارزیابی اطلاع رسانی فعال و منفعل مصرح در قانون در پرتو اصول آزادی اطلاعات
۳۸	۵- ارزیابی اطلاعات متضمن حق و تکلیف برای مردم
۴۰	بند دوم- شرایط اداره یا مؤسسه اطلاعات دهنده
۴۰	۱- مؤسسات و ادارات عمومی
۴۰	الف- تعریف و مفهوم مؤسسه عمومی
۴۳	ب- مقایسه مؤسسه عمومی مدنظر قانون با اصول آزادی اطلاعات
۴۴	۲- مؤسسات خصوصی
۴۴	الف- مفهوم و تعریف مؤسسه خصوصی
۴۵	ب- مؤسسه خصوصی مشمول آزادی اطلاعات و مقایسه آن با اصول آزادی اطلاعات
۴۷	گفتار دوم- آیین رسیدگی به تقاضای شهروندان در دسترسی به اطلاعات
۴۸	بند یک- شرایط شکلی رسیدگی به تقاضای متقاضیان
۴۸	۱- نحوه ی درخواست متقاضیان
۴۹	۲- لزوم پاسخ به درخواست ها در اسرع وقت
۵۰	۳- عدم درخواست ارائه دلیل یا توجیه از متقاضی دسترسی به اطلاعات
۵۱	۴- مستدل و کتبی بودن پاسخ به درخواست های دسترسی به اطلاعات
۵۲	۵- لزوم تنوع شکل های دسترسی
۵۳	بند دوم- هزینه های دسترسی به اطلاعات
۵۳	۱- هزینه های دسترسی به اطلاعات در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
۵۸	۲- اخذ هزینه های دسترسی به اطلاعات، در تطبیق با اصول آزادی اطلاعات
۵۷	فصل دوم- ارزیابی ضمانت اجراها و نهاد ناظر بر آزادی اطلاعات
۵۷	گفتار اول- ارزیابی ضمانت اجرای آزادی اطلاعات
۵۹	بند اول- ضمانت اجرایی برای حق دسترسی به اطلاعات در قانون
۶۲	بند دوم- ضمانت اجرای دسترسی آزاد به اطلاعات در پرتو اصول آزادی اطلاعات
۶۴	گفتار دوم- ارزیابی ساختار کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
۶۴	بند یک- ساختار کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
۶۸	بند دوم- ساختار کمیسیون در پرتو اصول آزادی اطلاعات
۶۹	گفتار سوم- بررسی عملکرد کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در پرتو اصول آزادی اطلاعات

بخش دوم- ارزیابی ماهوی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در

مقایسه با اصول آزادی اطلاعات ۷۳

فصل اول - عدم تبیین مفاهیم در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ۷۵

گفتار اول - ابهام و اجمال در واژگان و تعاریف قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ۷۵

بند اول - ابهام در عنوان قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ۷۶

بند دوم - اطلاعات مشمول و اطلاعات غیرمشمول ۷۷

۱- تعریف اطلاعات در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ۷۷

۲- اطلاعات مدون و اطلاعات غیرمدون ۷۸

۳- اطلاعات مشمول قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ۷۹

۴- اطلاعات غیرمشمول قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ۸۰

۵- اطلاعات عمومی ۸۰

۶- اطلاعات شخصی ۸۲

۷- استفاده از واژگان مترادف و مبهم، به جای اصطلاحات تعریف شده ۸۴

گفتار دوم- تعارض مفاهیم و اصطلاحات قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات با اصول آزادی

اطلاعات ۸۷

بند اول - قانون در پرتو اصول حداکثر علنی سازی و اولویت علنی سازی ۸۷

بند دوم - قانون در پرتو اصول تفکیک پذیری اطلاعات و حمایت از تمامیت اطلاعات و آموزش عمومی ۸۹

۱- قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در پرتو اصل تفکیک پذیری اطلاعات ۸۹

۲- قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در پرتو اصل حمایت از تمامیت اسناد ۹۰

۳- قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در پرتو اصل آموزش عمومی ۹۰

گفتار سوم- مفهوم مسؤولیت در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در پرتو اصول آزادی

اطلاعات ۹۱

بند اول - مفهوم مسؤولیت مدنی در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ۹۲

بند دوم - مفهوم مسؤولیت کیفری در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ۹۳

بند سوم - مفهوم مسؤولیت اداری در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ۹۷

بند چهارم - مفهوم مسؤولیت مدنی، کیفری، اداری در آزادی اطلاعات در پرتو اصول آزادی اطلاعات ۹۸

۱- اصل حداکثر علنی سازی و مسؤولیت مدنی، کیفری و اداری ۹۸

۲- اصل ترویج دولت باز و مسؤولیت مدنی، کیفری و اداری ۹۹

۳- اصل فرآیندهای تسهیل دسترسی به اطلاعات و مسؤولیت مدنی کیفری و اداری ۱۰۰

۴- اصل اولویت علنی سازی و مسؤولیت مدنی، کیفری و اداری ۱۰۰

۵- اصل حمایت از افشاکنندگان فساد و مسؤولیت مدنی، کیفری و اداری ۱۰۱

بند اول - امنیت ملی	۱۰۴
۱- تعریف امنیت ملی و تأثیر امنیت ملی بر آزادی اطلاعات	۱۰۴
۲- امنیت ملی در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	۱۰۵
بند دوم - اسرار دولتی	۱۰۷
بند سوم - حریم خصوصی	۱۰۸
بند چهارم - حمایت از اسناد و تصمیمات ناتمام	۱۱۰
بند پنجم - تحقیقات قانونی	۱۱۰
بند ششم - ایمنی و سلامتی افراد	۱۱۲
بند هفتم - مالکیت فکری و منافع اقتصادی	۱۱۲
بند هشتم - حمایت از محیط زیست	۱۱۳
گفتار دوم - محدودیت های آزادی اطلاعات در پرتو اصول آزادی اطلاعات	۱۱۴
بند یک - محدودیت های دارای هدف مشروع	۱۱۵
بند دوم - افشای اطلاعات متضمن آسیب ها و خسارت اساسی	۱۲۰
بند سوم - نادیده گرفتن منفعت عموم	۱۲۰
گفتار سوم - عدم تبیین محدودیت های حق دسترسی به اطلاعات	۱۲۱
بند اول - تبیین و تنقیح اسرار دولتی	۱۲۲
۱- نبود قانون جامع و مادر درباره اسرار دولتی	۱۲۳
۲- نامحدود بودن مدت طبقه بندی	۱۲۴
۳- عدم تعیین اطلاعات غیرقابل طبقه بندی	۱۲۵
۴- عدم پیش بینی مرجع خاص برای رسیدگی به شکایات مردم	۱۲۵
بند دوم - تبیین و تنقیح حریم خصوصی	۱۲۶
۱- تعریف حریم خصوصی	۱۲۶
۲- ضرورت تدوین و تصویب قانون جامع حریم خصوصی	۱۲۷
نتیجه	۱۳۰
فهرست منابع	۱۳۵
ضمائم	۱۴۱

مقدمه

آزادی اطلاعات در کنار مفاهیمی نظیر آزادی بیان و آزادی مطبوعات از الزامات نظام های مردم سالار است. گسترش و نهادینه شدن این نوع از آزادی باعث افزایش آگاهی های مردم، جایگزینی شفافیت به جای اسرارگرایی، ترویج فرهنگ پاسخگویی دولت مردان و مبارزه و ریشه کنی با فساد می شود.

با توجه به اهمیت آزادی اطلاعات، مجامع بین المللی ضرورت نهادینه کردن آن را در نشست ها و اسناد بین المللی متذکر شدند و کنوانسیون ها و میثاق نامه های متعددی در این خصوص تدوین و تصویب شد. کشورهای توسعه یافته نیز با در نظر گرفتن فواید آزادی اطلاعات، قوانین و مقررات آزادی دسترسی به اطلاعات را تدوین و تصویب کردند. با گذشت زمان تصویب و اجرای قوانین مربوط به آزادی دسترسی اطلاعات در کشورها معیاری برای توسعه یافتگی و مبارزه با فساد دانسته شد و نهادهای بین المللی نظیر بانک جهانی، تصویب و اجرای قانون آزادی اطلاعات را در کشورها، ضروری و به عنوان یکی از شرایط عضویت و یا استفاده از تسهیلات این بانک برشمردند.

قانون گذار ایرانی نیز ضرورت آزادی دسترسی به اطلاعات را دریافت و سرانجام «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» را در سال ۱۳۸۸ تصویب کرد. لازم به توضیح است که پیش نویس این قانون طی لایحه ای آماده شده بود. این لایحه دربرگیرنده مجموعه مدون مفاد دسترسی به آزادی اطلاعات مشتمل بر یک مقدمه، هشت فصل و ۸۳ ماده بود که پس از طرح در مجلس شورای اسلامی با تغییرات زیادی مواجه شد. شورای نگهبان در مواجهه با این مصوبه مجلس ایرادهایی به آن وارد کرد. به طوری که پس از طرح دوباره در مجلس و ارسال مجدد به شورای نگهبان، دیدگاه اعضای شورای نگهبان تأمین نشد و به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد و سرانجام مجمع تشخیص مصلحت نظام این لایحه را پس از اعمال تغییراتی، در ۲۳ ماده تصویب کرد.

تصویب این قانون به رسمیت شناختن آزادی دسترسی به اطلاعات است و می تواند اثرات مثبت زیادی در پیشرفت و توسعه کشور داشته باشد. از طرف دیگر نهادهای حقوقی فعال بین المللی اصولی برای تصویب قانون آزادی اطلاعات در کشورها، تدوین کرده اند. در این پایان نامه این قانون در پرتو اصول آزادی اطلاعات ارزیابی می شود.

۱- بیان مسئله

امروزه آزادی اطلاعات و حقوق ناشی از آن، لازمه تحقق مفهوم شهروندی و یکی از موضوع های اصلی گفتمان مشارکت مردم سالارانه است. به واقع، هر میزان بر کمیّت و کیفیت، اطلاعات در دسترس شهروندان، افزوده شود، فضای عمومی شفاف تر شده و سطح آگاهی مردم افزایش می یابد و بدین ترتیب میزان مردم سالاری فراگیرتر و مشارکت سیاسی، اجتماعی و اقتصادی بیشتر می شود و جامعه، توسعه یافته و به سوی تعالی همه جانبه حرکت می کند.

به همین دلیل کشورهای پیشرفته به نقش آزادی دسترسی به اطلاعات در توسعه پی برده اند و برای نظام مندی دسترسی به اطلاعات، قوانین مربوط به آن را تدوین و تصویب کرده اند. در همین راستا مجامع و مؤسسات بین المللی نیز، دست به کار شده اند؛ از جمله می توان به «نهاد ماده ۱۹» اشاره کرد که نام خود را از اصل ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی اقتباس کرده است. این یک نهاد مدنی غیر دولتی بین المللی فعال در زمینه معرفی و تبیین آزادی اطلاعات و حق دسترسی به اطلاعات است. این نهاد در ژوئن سال ۱۹۹۹ معیارهای نه گانه ای را برای تدوین قانون حق دسترسی به اطلاعات از سوی دولت ها تدوین و منتشر کرد.

با توجه به اینکه اصول مطرح شده از سوی نهاد ماده ۱۹، دارای پشتوانه علمی و کارشناسانه است و می توان، قوانین آزادی دسترسی به اطلاعات را در پرتو این اصول بررسی کرد. بر این اساس قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ در پرتو اصول آزادی اطلاعات ارزیابی می شود.

۲- سؤال های پژوهش

در این پژوهش سعی شده، پرسش های اصلی و فرعی ذیل مطرح شود و در اثنای تحقیق به این پرسش ها پاسخ داده شود:

الف- سؤال اصلی

آیا قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران با اصول نه گانه آزادی اطلاعات هماهنگی دارد و با توجه به اصول فوق چه آسیب هایی در این قانون می توان شناسایی نمود؟

ب- سؤال های فرعی

- ۱- اصول آزادی اطلاعات شامل چه مواردی است و ویژگی های لازم برای تدوین قانون دسترسی به اطلاعات مطلوب چیست؟
- ۲- نقاط قوت و ضعف قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، در ایران با توجه به اصول آزادی اطلاعات چیست؟
- ۳- راهکارهای تقویت نقاط قوت و رفع نقاط ضعف و کاستی های قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران، با توجه به اصول آزادی اطلاعات چیست؟

۳- فرضیه های پژوهش

برای پاسخ به پرسش های اصلی و فرعی فوق، می توان فرضیه های اصلی و فرعی را به شرح ذیل مطرح کرد.

الف- فرضیه اصلی

به نظر می رسد که قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران با اصول نه گانه آزادی اطلاعات هماهنگی ندارد و با توجه به اصول فوق آسیب های فراوانی در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، می توان شناسایی نمود.

ب- فرضیه های فرعی

- ۱- اصول نه گانه مصوب نهاد ماده ۱۹ برگرفته از اسناد حقوقی بین المللی نظیر اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق حقوق سیاسی و مدنی است و در تدوین قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، قابلیت استفاده دارد.
- ۲- با توجه به اصول آزادی اطلاعات، الگوی قانون مطلوب دسترسی به اطلاعات را برای ارزیابی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات می توان ارائه داد.
- ۳- اصول نه گانه آزادی اطلاعات، به مثابه اصول راهنمایی هستند که با توسل به آنها می توان راهکارهایی برای تقویت نقاط قوت و رفع نواقص و کاستی های قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران ارائه کرد.

۴- پیشنهاد تحقیق

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸/۵/۳۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام، اولین تجربه قانون گذاری مدون درخصوص آزادی دسترسی به اطلاعات است.

تاکنون در خصوص قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸/۵/۳۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام نقد و تحلیلی ارائه نشده است؛ اما تعدادی از منابع علمی و دانشگاهی موجود در زمینه آزادی دسترسی به اطلاعات به شرح زیر است:

الف- انصاری، باقر، «مفهوم، مبانی و لوازم آزادی اطلاعات»، نامه مفید، شماره ۶۱، زمستان ۱۳۸۶، صفحات ۱۳۷ تا ۱۵۸.

ب- نمک دوست تهرانی، حسن، مطالعه حق دسترسی آزادانه به اطلاعات و نقش آن در پیشبرد دموکراسی، رساله دکتری علوم ارتباطات، دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۸۴.

پ- نمک دوست تهرانی، حسن، «آزادی اطلاعات و حق دسترسی: بنیان دموکراسی»، مجلس و پژوهش، شماره ۴۲، زمستان ۱۳۸۲، صفحات ۶۳ تا ۱۰۷.

ت- ویژه، محمدرضا و طاهری، آزاده سادات، «تحلیلی بر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در پرتو اصول کلی حاکم بر دسترسی به اطلاعات»، پژوهش حقوق، شماره ۳۵، ۱۳۹۰، صفحات ۲۳۷ تا ۲۶۸.

۵- اهداف پژوهش

الف- ارزیابی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران در پرتو اصول آزادی اطلاعات.

ب- ارائه راهکارهای ارتقای کیفی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در کشورمان با استفاده از اصول آزادی اطلاعات.

پ- شناخت نقاط قوت و ضعف قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران.

۶- روش شناسی

الف- نوع روش تحقیق

در این پایان نامه سعی شده، روش تحقیق بر مبنای تحقیق توصیفی و تحلیلی باشد. در این تحقیق قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران با روش کتابخانه ای و اسنادی، مورد بررسی قرار می گیرد و این بررسی در قالب تحقیق توصیفی انجام می شود.

ب- روش گردآوری اطلاعات و داده ها

محقق در این پایان نامه، مدارک و اسناد موجود مرتبط با موضوع را به صورت کتابخانه ای مورد بررسی قرار داده است.

۷- مشکلات و تنگناهای احتمالی تحقیق

جدید بودن مقوله آزادی اطلاعات، عدم وجود منابع کافی، جدید بودن قانون انتشار و آزادی دسترسی به اطلاعات، عدم اجرای قانون و نبود اراده بر اجرای آن، عدم تدوین آیین نامه این قانون، نقد نشدن قانون فوق تاکنون و نبود رویه در خصوص پاسخگویی مراجع قانونی در موارد مدنظر در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.

۸- سازمان دهی پژوهش

این پژوهش شامل یک فصل مقدماتی و دو بخش است. با توجه به اهمیت مفاهیم مبانی آزادی اطلاعات، ابتدا مباحث پایه ای در فصل اول تحت عنوان فصل مقدماتی آمده است. در این فصل مفهوم آزادی اطلاعات، شامل تعریف آزادی اطلاعات، مقایسه آزادی اطلاعات با آزادی بیان، مبانی آزادی اطلاعات و منابع بین المللی آزادی اطلاعات در یک گفتار سامان دهی شده است و گفتار دیگر به پیشینه آزادی اطلاعات در ایران اختصاص یافته است. این گفتار شامل آزادی اطلاعات در منابع اسلامی، آزادی اطلاعات در قانون اساسی و آزادی اطلاعات در قانون عادی، است.

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات دارای جنبه شکلی و ماهوی است و می توان این قانون را از دو بعد در پرتو اصول آزادی اطلاعات ارزیابی کرد. بر این اساس در بخش اول پایان نامه، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات از لحاظ شکلی در پرتو اصول آزادی اطلاعات ارزیابی و در بخش دوم قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات از لحاظ ماهوی در پرتو اصول آزادی اطلاعات بررسی می شود.

بخش اول شامل دو فصل است. فصول اول، شرایط شکلی رسیدگی به تقاضای دسترسی به اطلاعات شهروندان و فصل دوم ارزیابی ضمانت اجرای آزادی اطلاعات و نهاد ناظر بر آزادی اطلاعات نام گرفته اند. در فصل یکم شرایط شکلی رسیدگی به تقاضای دسترسی به اطلاعات توسط شهروندان در تطبیق با اصول آزادی اطلاعات مورد بررسی قرار می گیرد و در فصل دوم، ارزیابی ساختار و نحوه عملکرد نهاد ناظر بر دسترسی به اطلاعات در تطبیق با اصول آزادی اطلاعات تحلیل می شود.

بخش دوم که به ارزیابی ماهوی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در مقایسه با اصول آزادی اطلاعات اختصاص یافته است، عدم تبیین مفاهیم در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در فصل اول و محدودیت ها و استثنای حق دسترسی به اطلاعات در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در فصل دوم ارزیابی می گردد و سرانجام نتیجه گیری پایان نامه ارائه می شود.

فصل مقدماتی - مفهوم آزادی اطلاعات و پیشینه آن در ایران

پیش از اینکه قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات را مورد کنکاش قرار دهیم. لازم است مباحث پایه ای در خصوص آزادی اطلاعات و مفاهیم اولیه آنها به اختصار توضیح داده شود و پیشینه و وضعیت آن در قوانین موضوعه ایران مورد بررسی قرار گیرد. این فصل دارای دو گفتار است. بدین ترتیب که در گفتار اول، مفهوم آزادی اطلاعات ارائه می شود، در این گفتار تعریف آزادی اطلاعات، مقایسه آزادی اطلاعات با آزادی بیان، مبانی آزادی اطلاعات و منابع بین المللی آزادی اطلاعات بیان می شود. گفتار دوم نیز به پیشینه آزادی اطلاعات در ایران اختصاص یافته است. این گفتار شامل آزادی اطلاعات در منابع اسلامی، آزادی اطلاعات در قانون اساسی و آزادی اطلاعات در قانون عادی است.

گفتار اول - مفهوم آزادی اطلاعات

تمدن بشری هیچ زمانی در گذشته مانند امروز به اطلاعات وابستگی نداشته است. روند رشد علمی در دهه های اخیر با تکیه بر گردش سریع اطلاعات بسیار بیشتر از گذشته شده و بدین سان عصر کنونی به «عصر اطلاعات» تغییر نام یافته است. این تحول عرصه های گوناگون زندگی بشر را دگرگون کرد و بشر را در بسیاری حوزه ها، مجبور به تعریف دوباره مفاهیم نموده است. از جمله حوزه هایی که تحت تأثیر عصر اطلاعات دچار تحول و دگرگونی شد، حوزه های اداره امور و حکومت داری و از جمله مردم سالاری است. چرا که با ورود فناوری هایی اطلاعات، شیوه های سنتی حکومت داری به چالش کشیده شده و مطالبات و توقعات شهروندان برای کسب اطلاعات بیشتر بالا برده است.^۱

ضرورت دستیابی به اطلاعات، مطالباتی در پی داشت که منتهی به بروز مباحث آزادی اطلاعات شد و حقوق دانان با تکیه بر ادبیات حقوقی نظیر آزادی بیان، آزادی مطبوعات، آزادی اطلاعات را مطرح کردند.

۱- جلالی فراهانی، امیر حسین، «مزیت ها و محدودیت های فضای سایبر در حوزه آزادی بیان و آزادی اطلاعات و حریم خصوصی»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۵۹، ۱۳۸۶، ص ۶۱

بند اول - تعریف آزادی اطلاعات

واژه «آزادی اطلاعات»^۱، برای نخستین بار، در دوره پیش از جنگ جهانی دوم، در مباحثه های بین المللی مطرح شده بود.^۲ قطع نامه شماره (۱) ۵۹ مجمع عمومی ملل متحد مصوب ۱۹۴۶ میلادی به عنوان نخستین سند بین المللی، آزادی اطلاعات را مطرح کرده بود طبق این سند، این آزادی شامل توانایی جستجو، انتقال، انتشار، و دریافت آزادانه ی آگاهی ها و اندیشه هاست.^۳ پس از آن زمینه های فکری آزادی اطلاعات فراهم شد. به طوری که کمی بعد در مجامع دانشگاهی به عنوان یکی از موضوعات حقوق بشری مطرح شد و به تدریج توانست تحقیقات فراوان دانشگاهی را به خود اختصاص دهد و پس از آن به عنوان نیاز در کشورهای توسعه یافته مطرح و در قالب مقررات و قوانین در جوامع نهادینه شد.

آزادی اطلاعات در ابتدا مفهوم وسیعی داشت. از آزادی اطلاعات دو مفهوم جدید یعنی آزادی اطلاع رسانی و آزادی اطلاعات به معنای خاص جدا شده اند:

الف) معنای عام: آزادی اطلاع رسانی

در این معنا، منظور از آزادی اطلاع رسانی آن است که همه نوع اطلاعات اصولاً باید قابل دسترسی، انتشار، اشاعه و استفاده باشند. از این آزادی می توان به آزادی اطلاع رسانی یا جریان آزاد اطلاعات یاد کرد. برای مثال، اینکه قطعنامه شماره (یک) ۵۹ مجمع عمومی سازمان ملل مصوب سال ۱۹۴۶ - که خواستار تشکیل کنفرانس بین المللی درباره آزادی اطلاعات شده بود - اعلام می کند که «آزادی اطلاعات یک حق بنیادین بشری و سنگ ستون همه آزادی هایی است که ملل متحد خود را وقف آنها کرده است».^۴ این نوع از آزادی به آزادی جستجو، دستیابی و انتشار اطلاعات توجه دارد و معنای گسترده ای را بیان می کند و حوزه ای وسیع را شامل می شود و لذا آزادی اطلاعات به معنای دسترسی به اطلاعات فقط جزئی از این معنای عام است.

^۱ - Freedom of information

^۲ - معتمدنژاد، کاظم و معتمدنژاد، رؤیا، حقوق ارتباطات، تهران، دفتر مطالعات و توسعه رسانه ها، ۱۳۸۶، ص ۱۶۶

^۳ - همان

^۴ - انصاری، باقر، حقوق رسانه، تهران، سمت، ۱۳۹۰، ص ۲۰

در اسناد بین‌المللی نظیر اعلامیه جهانی حقوق بشر یا میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی که از آزادی بیان حمایت کرده‌اند، از حق جستجوی اطلاعات به عنوان یکی از مهم‌ترین مقدمات آزادی بیان نام برده شده است.^۱ به بیان دیگر اسناد بین‌المللی در دهه‌های میانی قرن بیستم، آزادی اطلاعات را به معنای آزادی جستجو، دستیابی و انتشار اطلاعات معنا کرده‌اند.

بهترین نمونه برای این وجه از آزادی اطلاعات، در مقررات جمهوری اسلامی ایران، ماده ۵ قانون مطبوعات^۲ است. این ماده از قانون مطبوعات در کنار انتشار، کسب اخبار داخلی و خارجی را، حق مطبوعات می‌داند. بنابراین اصحاب مطبوعات نیز، حق دسترسی به اطلاعات دارند. در این معنا، آزادی اطلاعات به معنای آزادی بیان نزدیک می‌شود و در خدمت آن قرار می‌گیرد. این ماده از قانون مطبوعات در واقع تبلور خارجی تعریف بیان شده در کنفرانس بین‌المللی آزادی اطلاعات، که در ژنو برگزار شد، می‌باشد.

ب) معنای خاص آزادی اطلاعات

طبق این برداشت خاص، آزادی اطلاعات به معنای «حق دسترسی به اطلاعات»^۳ موجود در مؤسسات عمومی و برخی از مؤسسات خصوصی که ارائه‌دهنده خدمات عمومی، می‌باشد.

حق دسترسی به اطلاعات نتیجه و محصول آزادی اطلاعات چارچوب بندی شده است. حق دسترسی به اطلاعات یعنی هر یک از اعضای جامعه بتواند تقاضای دسترسی به اطلاعات را داشته باشد که در یکی از مؤسسات عمومی نگهداری می‌شود و آن مؤسسه جز در موارد استثنایی و احصاء شده و مشخص، اطلاعات درخواستی را در اختیار متقاضی قرار دهد.^۴

حق دسترسی به اطلاعات با «آزادی اطلاعات» و «آزادی دسترسی به اطلاعات» مترادف است. عبارت آزادی اطلاعات معنای خاصی را بر ذهن متبادر می‌کند یعنی اطلاعات باید آزاد باشد و جریان آزاد اطلاعات حاکم شود. طبق این معنا آزادی اطلاعات

^۱ - همان

^۲ - ماده ۵ قانون مطبوعات: «کسب و انتشار اخبار داخلی و خارجی که به منظور افزایش آگاهی عمومی و حفظ مصالح جامعه باشد با رعایت این قانون حقوق قانونی مطبوعات است»

^۳ - Right to information

^۴ - انصاری، باقر، آزادی اطلاعات، تهران، دادگستر، ۱۳۸۷، ص ۲۶

بیان کننده هیچ حقی نیست. این درحالی است که «آزادی دسترسی به اطلاعات» و «حق دسترسی به اطلاعات» معنای اصلی خود را در خود مستتر دارد و اینکه افراد جامعه آزاد هستند که به اطلاعات مورد نظر مؤسسات عمومی و برخی مؤسسات غیرعمومی (مؤسسات ارائه دهنده خدمات عمومی) دسترسی داشته باشند.

اسناد بین المللی در دهه های اخیر، به معنای خاص از آزادی اطلاعات دست یافته اند. به طور مثال شورای اروپا در کنوانسیون دسترسی به مدارک رسمی که در سال ۲۰۰۹ میلادی در «تروسمو» نروژ، تدوین و تصویب کرد، «آزادی اطلاعات را به معنای دسترسی به اسناد نگهداری شده نزد مقامات دولتی، منحصر کرد».^۱

با تکیه بر توضیحات فوق می توان گفت که مقصود اصلی از آزادی اطلاعات، حق دسترسی افراد و شهروندان به اطلاعات عمومی موجود در مؤسسات عمومی و برخی مؤسسات خصوصی (ارائه دهنده خدمات عمومی) است.

بند دوم - مقایسه آزادی اطلاعات با آزادی بیان

رابطه حق آزادی بیان و حق آزادی اطلاعات را بدین صورت می توان توجیه نمود که هنگامی که ما از فردی حمایت می کنیم تا عقاید خود را آزادانه و به هر طریق ابراز دارد، در واقع باید به بیان کننده و دیگران نیز آزادی بدهیم که اطلاعات را جستجو، جمع آوری، و منتشر کند.^۲ از طرف دیگر اگر اصل تصدی حکومت را امانت جامعه نزد مجریان بدانیم، نتیجه تبعی آن این است که اطلاعاتی هم که حکومت در راستای عهده داری این امانت، تحصیل می نماید، در عداد همان امانت، قلمداد می گردد و در صورت مطالبه صاحب امانت باید آن را در راستای مسئولیت خویش در اختیار متقاضی بگذارد.^۳ پس «با توجه به اسناد بین المللی حقوقی، رابطه میان آزادی بیان و آزادی اطلاعات به اندازه ای نزدیک است که با تصویب ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر در قالب آزادی بیان، آزادی اطلاعات نیز مورد تأیید قرار گرفت».^۴ به عبارت دیگر، در این ماده از اعلامیه جهانی حقوق بشر، علاوه بر

^۱- **Convention on Access to Official Documents**, Council of Europe, 2009, Available at: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>

^۲ - انصاری، باقر، حقوق ارتباط جمعی، تهران، سمت، ۱۳۸۶، ص ۲۱

^۳ - ساریخانی، عادل و اکرمی سراب، روح الله، «مبانی فقهی حق بر اطلاعات»، حکومت اسلامی، شماره ۶۵، ۱۳۹۱، ص ۴۷

^۴ - قاری سید فاطمی، سید محمد، حقوق بشر در جهان معاصر، جلد دوم، تهران، شهردانش، ۱۳۸۸، ص ۱۳۱

آزادی بیان به دریافت و انتقال اطلاعات و ایده ها نیز توجه شده است. این نگاه دو بعدی به آزادی بیان در دیگر اسناد بین المللی حقوق بشر نیز انعکاس یافته است.

آزادی بیان و آزادی اطلاعات، به عنوان دو معیار مردم سالاری دارای اهمیت زیادی هستند. این دو در ایجاد دولت مردم سالار تأثیر بسیاری دارند. آزادی بیان فقط در جامعه مردم سالار تحقق می یابد و مردم سالاری هم بدون آزادی بیان محقق نمی شود.^۱

به نظر می رسد که ریشه های نظری حق دسترسی شهروندان به اطلاعات را باید در آزادی بیان جستجو کرد و عناصر و شاخص های این آزادی را به حق دسترسی به اطلاعات تعمیم داد. «آزادی بیان همواره نیازمند وجود دو طرف است: گوینده و شنونده؛ نویسنده و خواننده. یقیناً مراد از آزادی بیان آن نیست که اشخاص در خلوت خود و بی وجود هیچ مخاطبی آزاد باشند که سخن بگویند و مطلب بنویسند؛ زیرا این آزادی صرف عقیده است و نه آزادی بیان».^۲

آزادی اطلاعات و آزادی بیان، لازم و ملزوم یکدیگر هستند و بدون وجود حق دسترسی به اطلاعات، نمی توان آزادی بیان را تصور کرد، چرا که آزادی بیان فقط اختیار ایراد سخن، نوشتن، انتشار اخبار و افکار نیست. بلکه لازمه این آزادی اختیار دسترسی به اطلاعات و اندیشه ها و واقعیت هاست. بدون در نظر گرفتن این حقایق نمی توان به درک درستی از آزادی بیان رسید، پس لازمه آزادی بیان، آزادی اطلاعات است و شهروندان باید پیش از بیان خبر یا نظر باید بتوانند اطلاعات مدنظر خود را به راحتی جستجو نمایند و سپس آنها را در ذهن خود پردازش کرده و در مرحله بعد اخبار، اطلاعات و اسناد پردازش شده را در اختیار دیگران قرار دهند و یا در جهت مقاصد مورد نظر استفاده کنند.

بند سوم- مبانی آزادی اطلاعات

۱- تقویت آزادی بیان و مطبوعات

دسترسی مردم به اطلاعات از طریق رسانه ها، یک دسترسی غیرمستقیم است، لذا بهتر است علاوه بر دسترسی غیرمستقیم، به مردم اجازه داده شود به طور مستقیم به

^۱ - Hamilton, Stuart & Ole Pors, Niles, **Freedom of access to information and freedom of expression: the Internet as tool for global social inclusion**, available at: <http://www.emerlandinsight.com/p.3,23.6.2013>

^۲ - ویژه، محمدرضا و طاهری، آزاده سادات، «تحلیلی بر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در پرتو اصول کلی حاکم بر دسترسی به اطلاعات»، پژوهش حقوق، شماره ۳۵، ۱۳۹۰، ص ۲۴۰