

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



دانشگاه تهران
دانشکده حقوق و علوم سیاسی

۸۷/۱/۱۰۸۰۸۶
۸۸-۱۶۵

پایان نامه جهت اخذ درجه کارشناسی ارشد در رشته حقوق عمومی

عنوان:

حق شهروندان برای دسترسی به اسناد و اطلاعات دولتی

استاد راهنما:

آقای دکتر رضایی زاده

استاد مشاور:

آقای دکتر کدخدایی

نگارش:

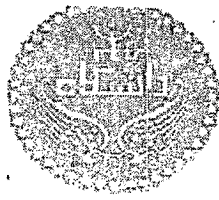
یحیی احمدی

استاد اطلاعات دران علمی از
تیمبر برکت

۸۸ / ۱ / ۱۷

زمستان ۱۳۸۷

۱۱۰۰۷۶



دانشکده حقوق و علوم سیاسی
گروه آموزشی حقوق عمومی
گواهی دفاع از پایان نامه کارشناسی ارشد

هیات داوران پایان نامه کارشناسی ارشد: یحیی احمدی فیروزجائی

گرایش:

در رشته : حقوق عمومی

با عنوان : حق شهروندان برای دسترسی به اسناد و اطلاعات دولتی

را در تاریخ : ۱۳۸۷/۱۱/۱۵

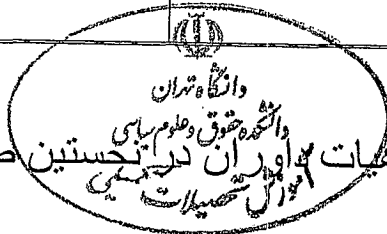
به عدد	به حروف
۱۸۱-	هجده ۳

با نمره نهایی :

ارزیابی نمود.

با درجه

ردیف	مشخصات هیات داوران	نام و نام خانوادگی	مرتبه دانشگاهی	دانشگاه یا موسسه	امضاء
۱	استاد راهنما استاد راهنمای دوم (حسب مورد):	دکتر محمدجواد رضایی زاده	استادیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	
۲	استاد مشاور	دکتر عباسعلی کدخدایی	دانشیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	
۳	استاد داور (یا استاد مشاور دوم)	دکتر بیژن عباسی	استادیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	
۴	استاد داور (خارجی)				
۵	نماینده کمیته تحصیلات تکمیلی گروه آموزشی:	دکتر سیدباقر میرعباسی	دانشیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	



تذکر: این برگه پس از تکمیل هیات داوران آن در بدنه این صفحه پایانی نامه درج می گردد.



جمهوری اسلامی ایران
دانشگاه تهران

شماره _____
تاریخ: ۱۵ آذر ۱۳۷۶
پروست: _____

اداره کل تحصیلات تکمیلی

باسمه تعالی

تعهد نامه اصالت اثر

اینجانب ^{مرکز جهانی} کی احمدی متعهد می شوم که مطالب مندرج در این پایان نامه / رساله حاصل کار پژوهشی اینجانب است و به دستاوردهای پژوهشی دیگران که در این پژوهش از آنها استفاده شده است، مطابق مقررات ارجاع و در فهرست منابع و مآخذ ذکر گردیده است. این پایان نامه / رساله قبلاً برای احراز هیچ مدرک هم سطح یا بالاتر ارائه نشده است. در صورت اثبات تخلف (در هر زمان) مدرک تحصیلی صادر شده توسط دانشگاه از اعتبار ساقط خواهد شد.

کلیه حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به پردیس / دانشکده / مرکز دانشگاه تهران می باشد.

نام و نام خانوادگی دانشجو: کی احمدی ^{مرکز جهانی}
امضاء

آدرس: خیابان انقلاب اول خیابان فجر رازی - پلاک ۵ کد پستی: ۱۳۰۴۵/۵۶۸

فاکس: ۶۶۹۷۳۱۴

۳	مقدمه
۷	فصل اول: کلیات
۹	مبحث نخست: مبانی حق دسترسی
۹	گفتار نخست: آزادی اطلاعات
۱۴	گفتار دوم: حق مشارکت در تعیین سرنوشت
۱۷	تعیین سرنوشت در زمینه اطلاعات:
۱۹	گفتار سوم: شفافیت
۲۷	مبحث دوم: تاریخچه حق دسترسی
۳۳	فصل دوم: اصول و قلمرو حق دسترسی به اطلاعات
۳۵	مبحث نخست: اصول حق دسترسی
۳۵	گفتار نخست: افشای حداکثری
۳۶	گفتار دوم: مبادرت به انتشار
۳۷	گفتار سوم: گسترش گفتمان شفافیت
۳۹	گفتار چهارم: محدودیت دامنه موارد استثنا
۴۱	گفتار پنجم: تسهیل دسترسی به اطلاعات
۴۳	گفتار ششم: هزینه‌ها
۴۴	گفتار هفتم: علنی بودن مذاکرات
۴۵	گفتار هشتم: اولویت داشتن حق دسترسی
۴۶	گفتار نهم: حمایت از افشاگران
۴۷	مبحث دوم: اصول تکمیلی
۴۷	گفتار اول: اطلاعات عمومی شده
۴۸	گفتار دوم: حمایت از منابع اطلاعاتی روزنامه‌نگاران
۴۹	گفتار سوم: دسترسی به مناطق ممنوعه
۵۰	فصل سوم: بررسی تطبیقی
۵۲	مبحث نخست: حق دسترسی
۵۷	مبحث دوم: فرایند دسترسی
۶۲	مبحث سوم: وظیفه انتشار
۶۴	مبحث چهارم: استثنائات
۷۰	مبحث پنجم: اعتراضات
۷۳	مبحث ششم: مجازات‌ها و حمایت‌ها
۷۵	مبحث هفتم: راهکارهای توسعه

۷۸	فصل چهارم: وضعیت ایران
۸۰	مبحث نخست: علنی بودن مذاکرات مجلس و جلسات دادگاهها
۸۰	گفتار نخست: علنی بودن جلسات مجلس
۸۲	گفتار دوم: علنی بودن جلسات دادگاهها
۸۴	مبحث دوم: جنبه های کیفی آزادی اطلاعات
۸۷	مبحث سوم: لایحه آزادی اطلاعات
۸۷	گفتار نخست: لایحه مصوب هیأت دولت
۹۴	گفتار دوم: مصوبه مجلس هفتم
۹۷	گفتار سوم: نظر شورای نگهبان
۹۹	نتیجه گیری
۱۰۲	ضمائم
۱۰۳	۱. لایحه آزادی اطلاعات
۱۱۳	۲. لایحه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
۱۲۰	۳. مدلی برای قانون آزادی اطلاعات
۱۳۸	منابع
۱۳۹	منابع فارسی:
۱۴۱	منابع انگلیسی:

مقدمه

بسیاری معتقدند که دوران معاصر را باید عصر اطلاعات خواند. مطالعات مختلف، تحقیقات رسمی و همچنین اسناد مختلف دولتی در نقاط مختلف جهان نشان دهنده این است که اطلاعات مهمترین ذخیره و منبع قرن بیست و یکم محسوب می شود.

در حال حاضر برای شرکتهای تجاری، تولید و مدیریت اطلاعات برای هر نوع فعالیت تولیدی و خدماتی، ضروری است. برای دولتها نیز اطلاعات مبنای اولیه سیاستگذاری در زمینه های مختلف بوده است.

بعلاوه، با تحولات مختلفی که در مفهوم دموکراسی رخ داده و گسترش روزافزون رویکرد شهروند محوری در عرصه های سیاستگذاری، آگاهی و بهره مندی شهروندان از اطلاعات دقیق و کافی، مخصوصا در زمینه رفاه عمومی، یکی از پیش شرطهای ضروری مشارکت در فرایندهای تصمیم گیری عمومی بوده و برای نظارت مؤثر آنان بر عملکرد مقامات سیاسی و اقتصادی اجتنابناپذیر است. اگر دولتها در پی این هستند که در بلند مدت به مردم نقش بیشتری در اداره امورشان بدهند و مسئولیت بیشتری را در گروههای اجتماعی و سیاسی به عهده مردم بگذارند، لازم است که امکانات و ابزارهای مناسبتری را در این راه در اختیار مردم قرار دهند.

در این فرایند، ابتدا لازم است که مردم با بهره مندی از یک محیط اطلاعاتی باز و شفاف، عقاید خود را بر اساس اطلاعاتی مطمئن و جامع شکل دهند، و نه بر مبنای شایعاتی که در محیطی تیره و تاریک رد و بدل می شود. لازمه این محیط آزاد و شفاف، اصلاح طرز تلقی موجود از جایگاه دولت است. این اصلاح بدین معناست که نهادها و ادارات دولتی به جای اینکه خود را مالک مطلق اطلاعات موجود در نزد خود بدانند و این اطلاعات را بصورت انحصاری و برای اهداف خود مورد استفاده قرار دهند، دیدگاه خود را تغییر داده و به نهادهایی تبدیل شوند که آزادانه با مردم تعامل برقرار می کنند و مردم را در اطلاعاتی که در دست دارند سهیم می کنند.

چنین فرایندی که در آن هم حق آزادی اطلاعات و فضای باز فکری و سیاسی محقق شده باشد و هم مشارکت آگاهانه مردم در آن متجلی باشد و از سوی دیگر، سلامت دولت با گسترش شفافیت تضمین شود، در بحث آزادی اطلاعات یا به عبارتی حق دسترسی شهروندان به اسناد و اطلاعات دولتی تجلی می یابد. و با تضمین و گسترش حق مذکور، تحول لازم در دیدگاه دولت ایجاد شده و یکی از مؤلفه های بسیار مهم دولت مدرن، محقق می شود.

امروزه جامعه بین‌المللی بیش از پیش به اهمیت این حق پی می‌برد و کشورهای مختلف آن را به رسمیت می‌شناسند. در حال حاضر، حدود ۵۰ کشور در قاره‌های مختلف قوانین متضمن حق دسترسی را تثبیت کرده‌اند و در بسیاری از کشورها نیز قوانین مشابهی در دست تصویب است.^۱

برای این اقبال روز افزون به حق دسترسی، علل گوناگونی ذکر شده است؛ با گسترش فناوری اطلاعات، و افزایش ارتباطات میان ملتها، آگاهی‌های مردم از حقوقشان روز به روز افزایش می‌یابد. و روز به روز در نقاط مختلف جهان، مردم در پی مشارکت بیشتر در سرنوشت خود و بهره‌مندی از حقوقشان هستند.

بعلاوه، با گسترش روز افزون دموکراسی در کشورهای مختلف جهان، ملزومات آن نیز مورد توجه واقع می‌شوند و مردمی که می‌خواهند در حکومت سهیم باشند، نیاز روز افزونی به اطلاعات موجود در نزد نهادهای عمومی احساس می‌کنند.

در این راستا الگوبرداری دموکراسی‌های نوپا از تجربه‌های دموکراسی‌های باسابقه‌تر، از دیگر علل این استقبال به حساب می‌آید.

دولتها نیز در راه مبارزه با فساد، خود را محتاج نظارت شهروندانشان می‌بینند و متوسل به شفافیت و آثار آن می‌شوند.

گرچه اکثر صاحب‌نظران عمدتاً جنبه‌های عمومی حق دسترسی را مورد توجه قرار می‌دهند، اما نباید فراموش کرد که در زندگی شخصی و خصوصی نیز بسیاری از اطلاعات موجود در نزد نهادهای دولتی، می‌تواند کارگشا باشد. به عنوان مثال، در کشورهایی که از سیستم‌های جامع تأمین اجتماعی بهره‌مند هستند، اطلاع افراد از وضعیتشان در این سیستم می‌تواند به برنامه‌ریزی‌های زندگی شخصی آنها کمک کند. و بعلاوه، اشخاص می‌توانند با دسترسی به اطلاعات مربوط به خود، تصحیح اشتباهاتی که ممکن است تأثیر نامطلوبی در زندگی‌شان داشته باشد را خواستار شوند.

از سوی دیگر، در حوزه اقتصاد نیز بخش خصوصی نیاز مبرمی به اسناد و اطلاعات دولتی دارد. بسیاری از اطلاعات موجود در نزد نهادهای دولتی اهمیت بسزایی در امر تجارت دارند و اگر بطور شفاف در اختیار شرکتها و افراد گذاشته نشود، احتمال گسترش رانت‌خواری و سوءاستفاده و تبعاً وجوه دیگری از فساد، ایجاد می‌شود.

^۱ . Thomas Hart and Carolin Welzel, "Freedom of Information and Transparent State" www.themis.umich.mx/mambo/media/bertelsmann_foundation_foi.pdf

در این نوشته، تلاش بر این است که اثبات شود که حق دسترسی به اطلاعات امری ضروری است و برای تحقق شایسته‌تر حقوق مردم و تضمین سلامت حکومت و همچنین همراهی با پیشرفت‌های حقوقی در سطح جهان، باید به این مقوله توجه شود.

از سوی دیگر، نشان داده خواهد شد که با وجود تلاش‌های صورت گرفته، همچنان خلأ حق دسترسی در کشور ما احساس می‌شود و لازم است تلاش‌های بیشتری برای فراهم کردن این حق برای مردم صورت بگیرد.

فصل اول: کلیات

گرچه از مطرح شدن بحث حق دسترسی به اسناد و اطلاعات دولتی در سطح جهانی زمان زیادی نمی‌گذرد و در سالهای اخیر بوده که توجهات به این سمت جلب شده است، با این حال ریشه‌های این حق به سالها پیش باز می‌گردد. آنگونه که در این فصل نشان داده خواهد شد، در همان زمانی که مباحث آزادی اطلاعات، حق دموکراسی و همچنین شفافیت مطرح می‌شده‌اند، حق دسترسی به اسناد و اطلاعات دولتی نیز در دل آنها مطرح می‌شده است. زیرا گرچه این حق در اثر توسعه و بسط آزادی بیان، دموکراسی و شفافیت سر بر آورده است، ولی بدون شک تحقق کامل و تام امور مذکور هم بدون تضمین حق دسترسی، مقدور نخواهد شد.

در واقع می‌توان گفت یکی از نقاط اشتراک سه مبحث مذکور، همین حق دسترسی است و چنانکه خواهیم دید، وقتی پای حق دسترسی به میان کشیده می‌شود، مباحث مربوط به هر یک از این امور بسیار نزدیک به هم می‌شود.

مبحث نخست: مبانی حق دسترسی

گفتار نخست: آزادی اطلاعات

آزادی اطلاعات از دیرباز مورد توجه مردم و اندیشمندان بوده و طرح و حمایت از آن محدود به یک منطقه جغرافیایی و یا یک دوره زمانی خاص نبوده است. چنانکه در سخنان حکمای یونان باستان به این مسئله توجه شده و همچنین بزرگان دین اسلام نیز ضمن تکلیف به امر به معروف و نهی از منکر، مردم را تشویق به بیان آزادانه انتقادات و نظراتشان نسبت به حکومت می‌کرده‌اند^۲ و این تکالیف و تشویقات، همگی مستلزم وجود آزادی بیان است.

این آزادی را یکی آزادی‌های بنیادین بشر دانسته‌اند و گفته شده که "آزادی اطلاعات یکی از حقوق بنیادین بشر و زیربنای همه آزادی‌هایی است که ملل متحد نسبت به آن اهتمام می‌ورزند."^۳

بعلاوه در بند دوم اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، یکی از وظایف دولت "بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسائل دیگر" ذکر شده و در بند هفتم همین اصل هم "تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون" یکی دیگر از این وظایف برشمرده شده است که قطعاً یکی از این آزادی‌هایی که تأمین آن به عهده دولت گذاشته شده، آزادی بیان است. زیرا کمتر کسی است که اصل آزادی بیان را رد کند و اگر هم اختلافی هست، بر سر قلمرو و محدودیت‌های آزادی بیان است و نه اصل آن.

در بحث تعریف آزادی بیان، تعریف اولیه‌ای که اعلامیه حقوق بشر و شهروند انقلاب کبیر فرانسه مصوب ۱۷۸۹، خصوصاً در ماده یازده ارائه کرده است، همچنان اهمیت خود را حفظ کرده است. از آن تاریخ تا کنون، در مراحل مختلف تاریخی آن تعریف تحول پیدا کرده و در واقع از نظر مفهوم گسترش یافته است. در ماده ۱۱ اعلامیه مذکور ذکر شده که: "انتقال و انتشار آزاد افکار و عقاید، یکی از گرانبهاترین حقوق انسانی است. بنابراین، هر شهروندی می‌تواند آزادانه سخن بگوید، بنویسد و چاپ کند؛ به استثنای مواردی که برای مقابله با سوءاستفاده از این آزادی در قانون مشخص شده‌اند و قابل تعقیبند."

^۲ به عنوان مثال، امام علی فرموده‌اند: بر من گمان مبرید که اگر حرف حقی بگوئید، پذیرفتنش بر من سنگین و دشوار است، و خیال نکنید که من می‌خواهم که بزرگم شمارید؛ چه، آن کسی که شنیدن سخن حق و یا نمایاندن عدل بر او سنگین آید، اجرای حق عدل بر وی سنگین‌تر می‌نماید.

محمد محمدی ری‌شهری، سیاست‌نامه امام علی، ترجمه مهدی مهریزی، دارالحدیث، قم، ۱۳۷۹، ص. ۴۶.

^۳ سید محمد هاشمی، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، نشر میزان، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص. ۳۵۰.

تحولات مختلفی که مفهوم آزادی بیان از زمان انتشار اولین اعلامیه در حمایت از این آزادی توسط جان میلتون (شاعر انگلیسی) در قرن هفدهم تا زمان حاضر شاهد بوده، شامل چهار مرحله می‌شوند.

در مرحله اول که از زمان انتشار دفاعیه جان میلتون تا پایان جنگ جهانی دوم را در بر می‌گیرد، تأکید اصلی بر "آزادی گرائی اطلاعات" بوده است.

مرحله دوم، پس از جنگ جهانی دوم آغاز می‌شود که طی آن، عوامل گوناگونی باعث تغییر نگرش قبلی می‌شوند. از جمله، نظریه مارکسیستی درباره حقوق بشر، دیدگاه پیشین موسوم به آزادی‌گرایی را زیر سؤال می‌برد و نسل اول حقوق بشر که شامل مفهوم پیشین آزادی بیان نیز می‌شود را صرفاً آزادی‌های "ظاهری" می‌خواند و معتقد است فراهم نمودن شرایط لازم و مخصوصاً شرایط اقتصادی تحقق آزادی‌ها، مسئله‌ای است که از اهمیت اصلی برخوردار است. در این دیدگاه، آزادی‌های مختلف تنها در صورت ایجاد بستر مناسب و شرایط لازم است که می‌توانند به صورت واقعی محقق شوند. لذا صرفاً ذکر آزادی‌ها در یک سند حقوقی کفایت نمی‌کند.

طی سومین مرحله از تحول مفهوم آزادی بیان، در اواخر دهه هفتاد میلادی و با تثبیت و گسترش نظریاتی که پس از جنگ جهانی دوم ایجاد شده بودند، شاهد ظهور مفهوم جدیدی از آزادی بیان هستیم که از آن تحت عنوان حق "مطلع شدن" یاد می‌کنند.

البته این مفهوم ابتدا تلویحاً در اعلامیه جهانی حقوق بشر مورد اشاره واقع شد و مدتی بعد هم مقامات مذهبی و اتیکان صریحاً به آن اشاره کرده‌اند.^۴ و پس از آن نیز ژان دارسی (متفکر فرانسوی) تعریف جامع‌تری از این مفهوم جدید ارائه می‌کند. و در حالیکه در قرن هجدهم در بحث آزادی بیان تأکید اصلی بر شخص "فرستنده" متمرکز بوده است، از اواخر دهه هفتاد قرن بیستم، توجهات بیشتر معطوف به فرد یا افراد "گیرنده" می‌شود. در این مرحله، بسیاری از دولتهای دموکراتیک تدریجاً به منظور هر چه شفافتر کردن عملکردهای خویش، خود را ملزم کردند که اطلاعات گوناگونی را از جمله در زمینه امور اداری یا مسائل مربوط به منافع عمومی در اختیار عموم قرار دهند.

بطور نمونه، دیوان اروپایی حقوق بشر در سال ۱۹۷۹ در رأی بسیار معروفی درباره اطلاعات راجع به مسائل مربوط به منافع عمومی که دادگاه‌ها باید به آنها رسیدگی کنند، اعلام می‌کند که نه تنها باید

^۴. CHEVALLIER (J.), "Constitution et Communication", Recueil Dalloz, 1991, Chroniques. P 17.

نقل از دکتر رؤیا معتمدنژاد، «آزادی بیان و جامعه اطلاعاتی»، برگرفته از تارنمای ایران و جامعه اطلاعاتی
<http://iranwsis.ir/Default.asp?C=IRAR&R=&I=36#BN36>

وسائل ارتباط جمعی این اطلاعات را به مردم منتقل کنند، بلکه مردم نیز "حق دریافت" اینگونه اطلاعات را دارند. در واقع، حق مطلع شدن یا حق برخورداری از اطلاعات، یکی از مهمترین مصادیق حق دسترسی به اطلاعات برشمرده شده است.^۵

از سوی دیگر، اکثر اسناد اصلی حقوق بشر در سطح بین المللی، حق "تفحص و تحصیل و اشاعه" اطلاعات را به عنوان بخش تفکیک ناپذیر آزادی بیان، به رسمیت می شناسند. به عنوان مثال، در ماده ۱۹ میثاق جهانی حقوق مدنی سیاسی آمده است: "هر کس حق آزادی بیان دارد. این حق شامل آزادی تفحص و تحصیل و اشاعه اطلاعات و افکار از هر قبیل بدون توجه به سرحدات، خواه شفاهی یا به صورت نوشته یا چاپ یا به صورت هنری یا به هر وسیله دیگر به انتخاب شخص می باشد". برداشت سنتی این بوده که این حق شامل دریافت و نشر اطلاعات بدون دخالت حکومت است و نه حقی کلی مبنی بر دریافت اطلاعات از دولت یا دیگران.

اما امروزه بسیاری معتقدند از آنجا که آزادی بیان شامل آزادی تفحص و تحصیل و اشاعه اطلاعات نیز می شود، میان آزادی بیان و آزادی اطلاعات نوعی هم پوشانی وجود دارد. و این هم پوشانی ممکن است شامل "حق دانستن" گردد؛ گرچه ممکن است قلمرو این حق همچنان مبهم باقی بماند. می توان حق مردم برای دانستن را شامل حق اطلاع از اسناد و اطلاعات موجود در نزد دولت هم دانست.^۶

در بعد بین المللی، منطقه ای و داخلی، در سالهای اخیر به تدریج وظیفه ای ایجابی بر عهده دولت گذاشته شده تا اطلاعات لازم برای بهره مندی از آزادیهای بنیادین را در اختیار مردم قرار دهد.

در سال ۱۹۸۱، شورای وزیران اتحادیه اروپا درباره حق دسترسی به اطلاعات موجود در نزد نهادهای عمومی، توصیه نامه ای خطاب به کشورهای عضو صادر کرد. این شورا از کشورهای عضو خواست تا حق دسترسی کلیه اتباع خود به اطلاعات موجود در نزد نهادهای عمومی (غیر از قوه مقننه و قضائیه) را تضمین کنند. طبق این توصیه نامه، حق دسترسی به اطلاعات باید صرفاً شامل

^۵. دکتر رؤیا معتمدنژاد، «آزادی بیان و جامعه اطلاعاتی»، برگرفته از تارنمای ایران و جامعه اطلاعاتی

<http://iranwsis.ir/Default.asp?C=IRAR&R=&I=36#BN36>

از دهه ۱۹۸۰ به بعد نیز، چهارمین مرحله تحول مفهوم آزادی بیان شروع می شود. در این دهه تکنولوژی های نوین اطلاعات و ارتباطات و از جمله اینترنت، به این آزادی ابعاد تازه ای می بخشند.

^۶. Anthony Mason, *The Relationship Between Freedom of Expression and Freedom of Information, Freedom of Expression and Freedom of Information*, Oxford University Press, New York, 2000, p. 238

و حتی ممکن است این حق در بلند مدت، اسناد و اطلاعات مربوط به افراد که شرکتهای خصوصی در اختیار دارند را نیز در بر بگیرد. چنین توسعه ای در راستای گرایش فعلی در گسترش تعهد نهادهای غیردولتی نسبت معیارهای حقوق بشری است. البته ممکن است که این تسری، نه بر مبنای آزادی بیان و آزادی اطلاعات، که بر مبنای شاخه های دیگری از حقوق بشر باشد.

محدودیت‌های لازم برای یک جامعه دموکراتیک و در راستای حفظ منافع عمومی (همچون امنیت ملی...) و حفظ حریم خصوصی و دیگر منافع خصوصی مشروع باشد. نهاد رسمی مسئول باید در یک محدوده زمانی معقول به درخواست‌های دسترسی رسیدگی کند و باید دلایل هرگونه رد اینگونه درخواست‌ها را اعلام نماید.

بدین ترتیب امروزه این گرایش روز به روز طرفداران بیشتری پیدا می‌کند که حق دسترسی به اطلاعات، از جمله تبعات ذاتی آزادی بیان است. چرا که بدون اطلاعات کامل و معتبر، چیزی برای بیان باقی نمی‌ماند. گزارشگر ویژه سازمان ملل نیز، در سال ۱۹۹۵ اعلام کرده است که "حق جستجو یا دسترسی به اطلاعات، یکی از ضروری‌ترین عناصر آزادی بیان است".^۷

با استناد به همین ارتباط است که عده‌ای، حق دسترسی به اطلاعات را به تبع آزادی بیان، از جمله حقوق بنیادین بشر می‌شمارند.^۸

اما از سوی دیگر، بسیاری نیز هنوز این حق را اینگونه به رسمیت نمی‌شناسند. چراکه اسناد بین‌المللی، مشخصاً به "حق دسترسی به اطلاعات موجود در نزد نهادهای دولتی" اشاره‌ی مستقیمی نمی‌کنند. و از طرفی در هنگام درج مواد مربوط به آزادی بیان در اعلامیه جهانی حقوق بشر یا میثاق جهانی حقوق مدنی سیاسی، این بحث مطرح نشده است و حتی در هنگام تهیه پیش‌نویس معاهده اروپایی حقوق بشر، بسیاری از کشورها در مقابل تلاش سوئد برای مربوط کردن حق دسترسی و آزادی بیان، مقاومت نشان دادند.^۹

اما کسانی هم که حق دسترسی را از مصادیق آزادی بیان نمی‌دانند، آن را حقی مستقل می‌دانند که می‌تواند به آزادی بیان کمک کند و در نهایت، رابطه میان آزادی بیان و حق دسترسی را غیر قابل انکار دانسته‌اند.^{۱۰}

ولی به هر حال، باید پذیرفت که امروزه آزادی بیان دیگر صرفاً یک "آزادی منفی" نیست؛ گذشته از اینکه دولت نباید از بیان آزاد جلوگیری کند، باید پذیرفت که دولت برای تحقق این آزادی تکالیفی

^۷ پوریا عسگری و امیر ساعد وکیل، نسل سوم حقوق بشر (حقوق همبستگی)، مجمع علمی و فرهنگی مجد، تهران، ۱۳۸۳، ص. ۸۲

^۸ Toby Mendel, Freedom of Information: A Comparative Legal Survey, UNESCO: Paris, 2008, p.7

^۹ Amaryllis Verhoven, The Right To Information: A Fundamental Right?, <http://aei.pitt.edu/573/01/Amaryllis.pdf>, p. 12

^{۱۰} Eric Barendt, Freedom of Speech (Second edition), Oxford University Press Inc, Newyork, 2005, p.p. 108-112

هم دارد و باید زمینه‌های لازم را فراهم آورد. حق دسترسی به اطلاعات موجود در نزد دولت نیز یکی از زمینه‌های بسیار مهم برای تحقق اتم و اکمل آزادی بیان است.

گفتار دوم: حق مشارکت در تعیین سرنوشت (دموکراسی)

گفته شده است که به حکم قانون طبیعی، هیچ کس نمی‌تواند به دیگری ولایت و سلطه خودسرانه بر خود را بدهد.^{۱۱} و حتی در جوامعی که حکومت دموکراسی وجود ندارد، لازم است که مردم بر عملکرد حکومت نظارت داشته باشند. لذا قطعاً در جوامعی که در آنها حق حاکمیت از آن مردم است، تردیدی در مورد حقوق نظارتی مردم باقی نمی‌ماند.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در مقدمه آمده است که "هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی است (و الی الله المصیر) تا زمینه بروز و شکوفایی انسانها بمنظور تجلی ابعاد خداگونگی انسان فراهم آید (و تخلقوا باخلاق الله) و این جز در گرو مشارکت فعال گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد. با توجه به این جهت، قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد تا در سیر تکامل انسان هر فردی خود دست‌اندرکار و مسئول رشد و ارتقاء و رهبری گردد که این همان تحقق حکومت مستضعفین در زمین خواهد بود."^{۱۲}

ریشه‌های حق مشارکت مردم در تعیین سرنوشت را در اسلام نیز می‌توان مشاهده کرد و در این راستا می‌توان به مباحثی همچون شورا^{۱۳}، بحث بیعت و طرق نظارت عمومی همچون حق النصیحه، دعوت به خیر و امر به معروف و نهی از منکر می‌توان استناد کرد.^{۱۴}

از بین موارد فوق، بحث امر به معروف و نهی از منکر در اصل هفتم قانون اساسی مورد اشاره واقع شده است: "در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت."^{۱۵}

اما برای تحقق وجوب امر به معروف و نهی از منکر، فقیهان چهار شرط را ضروری دانسته‌اند که عبارتند از: ۱. علم به معروف و منکر؛ ۲. وجود زمینه تأثیر؛ ۳. ارتکاب فعلی منکر و اصرار بر ادامه آن؛ ۴. عدم وجود مفسده.

در میان شرایط فوق، شرط اول از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. طبق این شرط، کسی می‌تواند به امر و نهی در زمینه معروف و منکر بپردازد که آگاه از مفهوم آنها باشد. در لزوم آگاهی از خیر و شر و تقدم این آگاهی بر هر گونه اقدامی تردید نباید کرد، زیرا چگونه می‌توان انتظار داشت مردم از

^{۱۱} . جان لاک. به نقل از ناصر کاتوزیان، مبانی حقوق عمومی، چاپ دوم، نشر میزان، تهران، ۱۳۸۳، ص. ۹۹

^{۱۲} . و امرهم شورا بینهم. سوره شورا، آیه ۳۸ و همچنین "... و شاورهم فی الامر" سوره آل عمران، آیه ۱۵۹

^{۱۳} . عباسعلی عمید زنجانی، فقه سیاسی، ج ۷، امیرکبیر، تهران، ۱۳۸۴، ص.ص. ۳۰۶-۲۸۷

کسی اطاعت کنند که خود جاهل به نیک و بد است؟ به بیان دیگر، تکلیف اجرای حکم تنها بر کسی سزاوار است که هم از مفاد حکم آگاه باشد و هم مصداق خارجی موضوع آن را بشناسد، به لزوم امر و نهی برسد و تصمیم به اطاعت بگیرد. وانگهی، اقدامی نسنجیده و شتابزده ممکن است به نهی از معروف و امر به منکر منتهی شود.

با وجود این، گروهی از فقیهان در همان حال که اقدام جاهل را به امر و نهی مجاز ندانسته‌اند، تعلق تکلیف و وجوب را به او انکار نکرده‌اند. برای جمع این دو نقیض، گفته شده است که همگان به امر به معروف و نهی از منکر فراخوانده شده‌اند، منتها چون جاهل پیش از آگاهی حق هیچ اقدامی ندارد، بر او واجب است که به منظور جمع آوردن شرایط اجرا حکم، از راه شهادت و تحقیق، تحصیل علم کند و جهل را نباید عذر تکلیف ساخت.^{۱۴}

با این حساب، در حالیکه قانون اساسی امر به معروف و نهی از منکر را وظیفه مردم نسبت به دولت می‌داند، لازمه آن که آگاهی مردم است نیز باید فراهم باشد. و بدون شک، یکی از مهمترین ابزارها برای این آگاهی، حق دسترسی مردم به اطلاعات و اسنادی است که دولت نزد خود نگهداری می‌کند.

در حقوق بین الملل نیز حق مشارکت شهروندان در امور سیاسی تضمین شده است. به عنوان مثال، طبق ماده ۲۵ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، "هر انسان عضو اجتماع حق و امکان خواهد داشت بدون (در نظر گرفتن) هیچ یک از تبعیضات مذکور در ماده ۲ و بدون محدودیت‌های غیر معقول:

الف- در اداره امور عمومی بالمباشره یا به واسطه نمایندگانی که آزادانه انتخاب شوند شرکت نماید.
ب- در انتخابات ادواری که از روی صحت به آرای عمومی مساوی و مخفی انجام شود و تضمین کننده بیان آزادانه اراده انتخاب‌کنندگان باشد رأی بدهد و انتخاب شود.
ج- با حق مساوی طبق شرایط کلی بتواند به مشاغل عمومی کشور خود نایل شود."^{۱۵}

روشن است که جریان آزاد اطلاعات لازمه توانایی شهروندان برای مشارکت در امور عمومی است. در گزارش برنامه توسعه سازمان ملل در سال ۲۰۰۲ نیز بحث و گفتمان مبتنی بر اطلاعات، بمنزله "خون حیات دموکراسی" برشمرده شده و گفته شده که "احتمالاً هیچ تحولی به اندازه تحول رسانه‌ای برای کارآمد کردن نهادهای دموکراتیک اهمیت ندارد: ایجاد رسانه‌های متعدد و تکثرگرا که

^{۱۴} . محقق ثانی، جامع المقاصد، ج ۳، ص ۴۸۶ - شهید ثانی، مسالک الافهام، ج ۱، ص ۱۶۱ - محقق قمی، جامع الشتات، ص ۱۰۹، نقل از ناصر کاتوزیان، آزادی بیان، امر به معروف و نهی از منکر، آزادی اندیشه و بیان، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، تهران، ۱۳۸۲، ص ۲۵

^{۱۵} . حسین مهرپور، نظام بین‌المللی حقوق بشر، اطلاعات، تهران، ۱۳۸۳، ص ۴۶۲

آزاد و مستقل بوده و از دسترسی و انتشار گسترده‌ای بهره‌مند باشند و اطلاعات دقیق و بیطرفانه‌ای ارائه کنند.^{۱۶}

این امر مورد تأیید دیوان‌های بین‌المللی نیز قرار گرفته است. دادگاه آمریکایی حقوق بشر (IACHR) اشاره کرده است که "جامعه‌ای که از اطلاعات کافی برخوردار نباشد را نمی‌توان جامعه‌ای آزاد تلقی کرد." و دیوان اروپایی حقوق بشر نیز بارها اعلام کرده است که "آزادی بیان یکی از مبانی ضروری یک جامعه (دموکراتیک) و همچنین یکی از شروط پیشرفت جامعه و رشد افراد است."^{۱۶}

بعلاوه این دیوان اظهار کرده است که "آزادی مطبوعات برای جامعه این امکان را فراهم می‌کند که درک درستی از نظرات و رویکردهای گروه حاکم داشته باشد. علی‌الخصوص، این فرصت را برای سیاستمداران فراهم می‌آورد که باورهای عمومی را انعکاس داده و نظر خود را درباره آن بگویند؛ لذا این امر همگان را قادر می‌سازد تا در بحث‌های آزاد سیاسی که هسته اصلی مفهوم جامعه دموکراتیک است، سهیم باشند."^{۱۷}

کمیتة حقوق بشر سازمان ملل متحد نیز بر اهمیت آزادی بیان در فرایند سیاسی تأکید کرده و گفته است "تبادل آزاد اطلاعات و نظرات درباره مسائل اجتماعی و سیاسی میان شهروندان، نامزدهای نمایندگی و همچنین نمایندگان منتخب، امری اجتناب‌ناپذیر است."^{۱۷}

البته این تصمیمات مستقیماً به حق دسترسی به اطلاعات یا حق اخذ اطلاعات از نهادهای عمومی اشاره‌ای نمی‌کنند. با این حال، بدیهی است که نمی‌توان درباره عملکرد حکومتی که در خفا کار می‌کند قضاوت کرد و یا بدون دسترسی به اطلاعات موجود در نزد نهادهای عمومی، در امور عمومی مشارکت داشت. دیوان عالی هند حق دسترسی به اطلاعات را یکی از تضمینات آزادی بیان دانسته و چنین استدلال کرده است که "برای جامعه‌ای که دموکراسی را به عنوان راهکار اصلی خود برگزیده است، یکی از شروط اولیه این است که شهروندان بدانند که حکومتشان چه می‌کند."^{۱۸}

در نتیجه، حق دسترسی به اسناد و اطلاعات دولتی، در بطن حق تعیین سرنوشت (حق برخورداری از دموکراسی) نیز همچون حق آزادی بیان، آمده است. کمیسیون حقوق بشر، در قطعنامه‌ای با عنوان "بسط حق برخورداری از دموکراسی" تأکید کرده که یکی از اموری که حق برخورداری از

¹⁶ . See, for example, *Handyside v. United Kingdom*, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49.

¹⁷ . Toby Mendel, *ibid*, p.19

¹⁸ . *ibid*