

آزادی اطلاعات یا حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی، نخستین بار در سال ۱۷۶۶ در قانون مطبوعات سوئد و برای روزنامه‌نگاران به رسمیت شناخته شد (Staples, 2007: 240). اما شناسایی گسترده این حق چه در سطح بین‌المللی و چه در سطح ملی، در نیمه دوم قرن بیستم صورت گرفته است (سلیمان دهکردی و افراسیابی، ۱۳۹۴: ۸۰ و ۹۷). با ظهور مفهوم جدیدی از حق آزادی بیان در اواخر دهه هفتاد قرن بیستم تحت عنوان حق مطلع شدن و به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مصادیق حق دسترسی به اطلاعات، بسیاری از دولت‌های دموکراتیک به تدریج و به‌منظور شفاف‌تر کردن عملکردهای خویش، ملزم شدند تا اطلاعات گوناگونی را در اختیار عموم قرار دهند. برخی حتی با استناد به ارتباط حق دسترسی به اطلاعات با آزادی بیان، آن را از جمله حقوق بنیادین بشر به‌شمار آورده‌اند (Florini, 2007: 7-8).

حق دسترسی به اطلاعات دستگاه‌های دولتی، علاوه بر فراهم کردن زمینه‌های مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های عمومی و نظارت بر عملکرد مقامات اداری، نقش ویژه‌ای نیز در مبارزه با فساد اداری برعهده دارد (انصاری، ۱۳۸۶: ۳۴ و ۳۹). در نتیجه، در حال حاضر هیچ دولتی نمی‌تواند به‌طور رسمی حق مردم بر دسترسی به اطلاعات را انکار کرده یا ضرورت شفافیت اقدامات مقامات عمومی و پاسخ‌گو بودن اداره در برابر افراد را به‌عنوان یک اصل بنیادین رد کند. بنابراین، هر میزان که دسترسی به اطلاعات زمان‌بر و پرهزینه‌تر باشد، به همان نسبت از میزان شفافیت آن جامعه کاسته می‌شود (Mendel, 2008: 38-39).

در نظر برخی، آزادی اطلاعات شامل هر نوع اطلاعات می‌شود؛ در حالی که حق دسترسی به اطلاعات در معنای عام کلمه تنها شامل اطلاعات دولتی است (ویژه و طاهری، ۱۳۹۰: ۲۴۰) و از نظر برخی دیگر، منظور آزادی دسترسی افراد جامعه به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و برخی مؤسسات غیرعمومی است. حتی برخی کشورها مانند فرانسه، از عنوان آزادی «دسترسی به اسناد اداری» استفاده کرده‌اند (انصاری، ۱۳۸۷: ۲۵) که البته این عنوان به‌معنای اطلاعات صرفاً دولتی یا عمومی نیست. هم‌چنین به عقیده برخی از حقوق‌دانان، حق دسترسی به اطلاعات به‌عنوان یک حق مستقل و نه تضمین آزادی اطلاعات، قابل مطالبه است (ویژه و طاهری، ۱۳۹۰: ۲۴۱-۲۴۰).

دو نظام حقوقی ایران و فرانسه جزو خانواده نظام‌های حقوقی رومی-ژرمنی هستند و از این منظر مشابهت‌های ساختاری و قاعده-ای با هم دارند و حقوق فرانسه در عرصه تقنین و عمل، همواره الگو و موضوع بررسی پژوهش‌گران ایرانی حقوق بوده است، از این‌رو، بررسی تطبیقی این دو نظام حقوقی در زمینه حق آزادی اطلاعات مورد توجه نگارندگان قرار گرفت؛ پرسش این است که حق دسترسی آزاد به اطلاعات در حوزه تقنین ایران و فرانسه، چه شباهت‌ها و تفاوت‌هایی از نظر ساختار حقوقی و اجرایی دارند؟ بدین منظور، در مقاله حاضر با روش توصیفی-تحلیلی و شیوه‌ی گردآوری اطلاعات به‌صورت کتابخانه‌ای سعی شده است کیفیت شناسایی و اعمال این حق، به‌صورت موردی در حقوق کشورهای ایران و فرانسه مورد مطالعه تطبیقی قرار گیرد.

فرضیه نگارندگان این است که دو نظام حقوقی مورد مطالعه در حوزه حق آزادی اطلاعات، در ساختار حقوقی تفاوت‌های معتناهی ندارند، اما حقوق فرانسه به‌دلیل سابقه طولانی‌تر و تجربه‌های بیش‌تر در ساحت تقنین و اجرا، کارآمدتر و قابل توجه است. از این‌رو در این مقاله، ابتدا مفهوم آزادی اطلاعات در دو معنای عام و خاص بررسی شده و سپس با مدافعه در مبانی و منابع حقوقی آن، ضرورت و اهمیت این حق را در خواهیم یافت. بعد از آن با مطالعه موردی دو نظام حقوقی ایران و فرانسه در حوزه

آزادی اطلاعات، منابع حقوقی، آیین دسترسی، استثنائات و نهادهای سیاست‌گذار و ناظر بر اجرای قواعد آن را بررسی کرده و با شباهت‌ها و تفاوت‌های دو نظام حقوقی مورد مطالعه در حوزه آزادی اطلاعات آشنا خواهیم شد.

۱. مفهوم شناسی

در ارتباط با کلمه آزادی اطلاعات، دو تعریف یا برداشت از آن وجود دارد که یکی عام (آزادی اطلاع‌رسانی یا جریان آزاد اطلاعات) و دیگری خاص (حق دسترسی به اطلاعات عمومی) است.^۱

۱/۱. معنای عام

در این معنا، منظور از آزادی اطلاعات این است که همه انواع اطلاعات اصولاً باید در دسترس، قابل انتشار، اشاعه و استفاده باشند. در واقع در این معنا به آزادی اطلاع‌رسانی و یا جریان آزاد اطلاعات اشاره می‌شود (انصاری، ۱۳۹۹: ۲۰). در این سیاق، آزادی اطلاعات به آزادی بیان نزدیک است و این آزادی بیشتر در سطح بین‌المللی نسبت به سطح ملی مورد توجه بوده است. باید اشاره داشت، جریان آزاد اطلاعات صرفاً شامل حق دسترسی به اطلاعات نمی‌شود، بلکه شامل دسترسی آزاد به اطلاعات، آزادی جستجو، حق تکثیر، انتشار و اشاعه آزادانه اطلاعات قابل دسترس و استفاده آزاد از اطلاعات برای اهداف مختلف تجاری و غیرتجاری نیز هست.

۱/۲. معنای خاص

آزادی اطلاعات در معنای خاص خود، حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی تلقی می‌شود و هر یک از شهروندان اجازه دارند تا تقاضای دسترسی به اطلاعات نگهداری شده در این مؤسسات را داشته باشند و آن مؤسسات جز در موارد استثنایی و مشخص، باید اطلاعات را در اختیار شهروندان قرار دهند (انصاری، ۱۳۹۹: ۲۱). در این سیاق، آزادی اطلاعات صرفاً به معنای حق دسترسی است و شامل حق انتشار و اشاعه نمی‌شود. بخش قابل توجهی از این مقاله در ارتباط با معنای دوم آزادی اطلاعات بوده و به این موضوع پرداخته است، اما به اقتضای مطلب، راجع به معنای عام آزادی اطلاعات نیز بحث می‌گردد.^۲

۲. مبانی حقوقی آزادی اطلاعات

استدلال‌ها و دلایل مختلفی برای حق دسترسی به اطلاعات از جمله حقوقی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی بیان شده است، اما در این مقاله اجماً گریزی به دسته‌بندی حقوقی مبانی آزادی اطلاعات می‌زنیم.

^۱ برای مطالعه بیشتر ر.ک به: معتمدنژاد و معتمدنژاد، حقوق ارتباطات، ۱۳۸۶، ص ۱۷۶ و بعد.

^۲ در خصوص مفاهیم تخصصی حقوقی هم‌چون مؤسسه عمومی و خصوصی؛ و اطلاعات عمومی و خصوصی، به فراخور مطلب توضیحاتی ارائه شده است.

مبانی حقوقی دسترسی به اطلاعات عبارت از تقویت آزادی بیان و مطبوعات، مالکیت عمومی اطلاعات و خلاف قاعده بودن محرمانگی، برابری و منع تبعیض، حکومت قانون و مبارزه با فساد اداری است. در جهت تقویت آزادی بیان و مطبوعات، حق دسترسی به اطلاعات با فراهم کردن زمینه برای روزنامه‌نگاری تحقیقی و آزاد، تنوع مطالب و کاهش خودسانسوری در رسانه‌ها، به روزنامه‌نگاران کمک شایانی می‌کند (حاجی، ۱۳۹۳: ۱۴۵) و هم‌چنین به مردم امکان می‌دهد تا با صرف کمترین هزینه و زمان به اطلاعات مورد نیاز خود به‌طور مستقیم دسترسی داشته باشند. در یک جامعه مردم‌سالار، حکومت و اطلاعات آن به مردم تعلق دارد (Carver, 2015: 25) و حاکمان نمایندگان و امین مردم هستند، بنابراین افراد حق دسترسی به اطلاعات دولتی را دارند و تمسک حکومت به محرمانگی به‌عنوان یک استثناء باید توجیه شود. حق دسترسی به اطلاعات با از بین بردن رانت اطلاعاتی، مانع از سوءاستفاده مقامات و کارکنان دولتی از اطلاعات دولتی برای منافع شخصی شده و با ایجاد دسترسی بدون تبعیض به اطلاعات، شکاف اطلاعاتی در جامعه را کاهش داده و موجب تقویت اصل برابری و ممنوعیت تبعیض می‌شود. در جوامع مختلف، پیروی افراد از قوانین مستلزم آگاهی از آنهاست؛ بنابراین، عدم انتشار قوانین مانع ایجاد حق یا تکلیف برای مردم می‌شود و قوام حاکمیت قانون تضعیف می‌شود؛ از این رو یکی از دلایل تدوین و تنقیح قوانین، فراهم کردن دسترسی برابر مردم به قوانین، مقررات، اشتغال و آموزش‌هاست (انصاری، ۱۳۸۷: ۴۸). حق دسترسی به اطلاعات در مؤسسات عمومی، با فراهم کردن امکان نظارت مردمی بر عملکرد مدیران، مانع رانت‌خواری و تصدی پست‌ها توسط افراد نالایق می‌شود. به عقیده برخی کارشناسان، آزادی اطلاعات که به شفاف‌سازی حکومت و کاهش اسرارگرایی می‌انجامد، مهم‌ترین ابزار پیشگیری از فساد و حفظ تمامیت حکومت است (Frankel, 2001: 1)؛ چراکه دسترسی عمومی به اطلاعاتی نظیر بودجه و قراردادهای بسیاری از زمینه‌های فساد اداری و مالی را از بین می‌برد.

۳. منابع حق دسترسی به اطلاعات

چنان‌که اشاره شد، قدیمی‌ترین قانونی که به حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی رسمیت داد، قانون مطبوعات سوئد در سال ۱۷۶۶ میلادی بود؛ اما شناسایی گسترده این حق در سطح بین‌المللی و ملی، در ربع قرن آخر قرن بیستم صورت گرفت (انصاری، ۱۳۹۷: ۱۳). در گذشته، منشأ اولیه حق دسترسی به اطلاعات، حمایت از آزادی بیان بود، اما امروزه آزادی اطلاعات به‌عنوان یک آزادی مستقل مورد حمایت است که در این بخش اجمالاً به منابع بین‌المللی و داخلی آن خواهیم پرداخت.

حق جستجو و دریافت اطلاعات در بسیاری از اسناد بین‌المللی مانند اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و کنوانسیون‌های منطقه‌ای به‌عنوان یک حق بشری به رسمیت شناخته شده و از دولت‌ها خواسته شده تا در قوانین داخلی خود از آن حمایت کنند.^۱ در کشورهای مختلف نیز به شیوه‌های گوناگونی حمایت می‌شود؛ برخی کشورها مانند آرژانتین و روسیه این حق را در قانون اساسی گنجانده‌اند، درحالی‌که کشورهایی چون ژاپن و کره جنوبی با تفسیر قضایی قانون اساسی آن را به‌عنوان یک آزادی اساسی پذیرفته‌اند و برخی نیز با وضع قوانین عادی از آن حمایت می‌کنند (نمک‌دوست تهرانی، ۱۳۸۳: ۷). البته شناسایی این

^۱ به‌طور مثال، اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، کنوانسیون شورای اروپا درباره دسترسی به اسناد دولتی اسنادی هستند که جنبه عام دارند و از دسترسی به انواع اطلاعات حمایت می‌کنند، اما اسنادی نیز درخصوص دسترسی به اطلاعات راجع به موضوعات خاص وجود دارد، به‌ویژه اسناد مربوط به حمایت از محیط‌زیست و حمایت از حقوق بشر که از اهمیت برخوردارند.

حق در قانون اساسی، چه صریح و چه ضمنی، برای تضمین دسترسی مردم به اطلاعات کافی نیست و وجود قوانین اجرایی خاص ضروری است.

۴. بررسی موردی حمایت از دسترسی به اطلاعات در حقوق ایران و فرانسه

با توجه به مقدماتی که گفته شد، در ادامه سعی شده است نحوه کاربرت اصول و قواعد پیش گفته به صورت موردی در حقوق کشورهای ایران و فرانسه مورد مطالعه تطبیقی قرار داده شود.

۴/۱. منابع حق دسترسی به اطلاعات

چنان که اشاره گردید، برای بررسی منابع حمایت از آزادی اطلاعات، باید در قوانین اساسی و عادی کشورها به مطالعه و جستجو پرداخت که در این بخش مورد بررسی قرار می گیرد.

۴/۱/۱. قانون اساسی

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آزادی اطلاعات به نحو ضمنی مورد حمایت واقع شده است؛ آزادی اطلاعات مقدمه و لازمه اجرای بسیاری از اصول قانون اساسی تلقی می شود، لذا بی شک یک آزادی کلیدی است (انصاری، ۱۳۹۷: ۸۳). برای مثال به موجب اصل سوم قانون اساسی، تکالیف دولت، از جمله بالا بردن سطح آگاهی های عمومی در همه زمینه ها، تقویت روح بررسی، تتبع و ابتکار در تمام زمینه های علمی، فنی، فرهنگی و اسلامی، تأمین آزادی های سیاسی و اجتماعی، مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش، رفع تبعیضات ناروا، ایجاد نظام اداری صحیح، پی ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه ارتباط بسیار تنگاتنگی با آزادی اطلاعات دارند به نحوی که عمل به آن ها جز با شناسایی حق دسترسی افراد به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی امکان پذیر نیست. این تکالیف همان مبانی و توجیحات آزادی اطلاعات هستند که در کشورهای مختلف برای توجیه حمایت از آزادی اطلاعات مورد توجه است. تکالیفی که در اصل سوم تصریح شده، در اصول دیگر قانون اساسی به نحو دقیق تری مورد توجه قرار گرفته است. اصل ششم قانون اساسی به ضرورت «اداره امور کشور به اتکای آرای عمومی» تصریح کرده است؛ بدیهی است زمانی مردم می توانند مشارکت سیاسی و عمومی مؤثری داشته باشند که از امور عمومی کشور اطلاع داشته و بر آن اساس، آرای خود را اظهار و ابراز کنند و این امر بدون آزادی اطلاعات محقق نخواهد شد. اصول هفتم و هشتم که به ترتیب بر ضرورت توجه به نهاد شورا و مشورت در امور عمومی و امر به معروف و نهی از منکر به عنوان تکالیف همگانی و متقابل دولت و مردم تأکید دارند نیز چنین اند. اجرای دقیق اصول بیست و چهارم و بیست و ششم قانون اساسی که به ترتیب بر «آزادی مطبوعات و نشریات» و «آزادی تحزب و انجمن» تأکید دارد، مستلزم جریان آزاد اطلاعات است تا مطبوعات و احزاب بتوانند با دسترسی به اطلاعات لازم، فعالیت های ذاتی خود را که نافع عموم جامعه خواهد بود، به نحو شایسته تری انجام دهند. بنابراین ضرورت تأمین و تدوین آزادی اطلاعات در نظام حقوقی ایران جهت اجرای صحیح بعضی از اصول قانون اساسی و مردم سالاری دینی استنباط می شود.

مانند قانون اساسی ایران، قانون اساسی فرانسه نیز صراحتاً از حق دسترسی آزاد به اطلاعات یاد نکرده است؛ بلکه به صورت کلی از مواد (اصول) گوناگون این قانون می توان ضرورت آن را اصطیاد کرد، اما با دو ماده بسیار مهم در اعلامیه حقوق بشر و شهروند

۱۷۸۹ فرانسه، به‌طور واضح‌تری می‌توان ضرورت دسترسی آزاد به اطلاعات در نظام حقوقی فرانسه را نشان داد. مستفاد از مفهوم مادهٔ چهاردهم^۱ این اعلامیه که راجع به شفافیت در امور مالی و اخذ مالیات‌هاست، تمامی شهروندان حق دارند اطلاعات عمومی راجع به امور مالی و مالیات‌ها را دریافت کنند. این می‌تواند به‌عنوان پشتیبانی برای دسترسی آزاد به اطلاعات در فرانسه تلقی شود. هم‌چنین در ماده پانزدهم این اعلامیه بیان شده که «جامعه این حق را دارد که از مقامات عمومی تقاضای حسابرسی در مورد دستگاه اداری خود کند»؛ لازمهٔ تحقق نظارت عمومی بر دستگاه اداری، دسترسی مردم به اطلاعات عمومی است.

بنابراین همان‌طور که اشاره شد، حق دسترسی آزاد به اطلاعات نه به‌صورت صریح، بلکه به‌صورت ضمنی و با کمک از استدلال منطقی در قوانین اساسی این دو کشور و اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه بیان شده است.

۴/۱/۲. قانون عادی

اولین قانونی که در ایران از آزادی اطلاعات حمایت کرده، قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴ است. در ماده پنجم این قانون، کسب و انتشار اخبار داخلی و خارجی که به‌منظور افزایش آگاهی عمومی و حفظ مصالح جامعه باشد، با قید رعایت قانون، حق قانونی مطبوعات دانسته شده است. اما این ماده با دو قید کلی و مبهم «به‌منظور افزایش آگاهی» و «حفظ مصالح جامعه»، بدون در نظر گرفتن سازکارهای تضمین حق کسب و انتشار اخبار، نه راه‌حل مشخصی ارائه می‌دهد و نه دسترسی کامل به اطلاعات را تضمین می‌کند. پس از آن، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات^۲ که نخستین قانون در زمینه مختص به حق آزادی اطلاعات و موجد نهادهای مقوم شفافیت است، با ۲۳ ماده و ۷ تبصره در تاریخ ۶ بهمن ۱۳۸۷ در مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۳۱ مرداد ۱۳۸۸ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام تأیید شد.

در فرانسه، قوانین مربوط به آزادی اطلاعات در طول زمان با تحولات مهمی در اواخر قرن بیستم و اوایل قرن بیست‌ویکم روبه‌رو شده‌اند. اگرچه فرانسه یک «قانون آزادی اطلاعات» جامع ندارد، اما حق دسترسی به اطلاعات از طریق قوانین و مقررات مختلف پشتیبانی می‌شود. هم‌چنین، در فرانسه، آزادی اطلاعات و شفافیت معمولاً با هم همراهند و آزادی اطلاعات به‌عنوان ابزاری برای شفافیت در اسناد حقوقی مورد توجه قرار گرفته است.

اولین گام مهم در جهت شفافیت و به‌رسمیت شناختن حق دسترسی به اسناد اداری در فرانسه، قانون ۱۷ ژوئیه ۱۹۷۸ بود. این قانون رویکردی نظام‌مندتر به شفافیت داشت و به افراد اجازه داد تا درخواست دسترسی به اسناد اداری خاص را داشته باشند. قانون ۱۲ آوریل ۲۰۰۰ حق دسترسی به اسناد اداری را تقویت کرده و شفافیت در مدیریت دولتی را با گسترش دامنه اطلاعات و معرفی اصل افشای فعالانه اطلاعات توسط مقامات افزایش داده است. در سال ۲۰۰۴، فرانسه دستورالعمل‌های اتحادیه اروپا درباره حق دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی را اجرا کرد و دامنه اطلاعات قابل دسترسی را در این حوزه گسترش داد. در سال ۲۰۱۶، اصلاحاتی انجام شد که چارچوب‌های قانونی را با عصر دیجیتال هم‌سو کرد و بر استفاده از وسایل الکترونیکی در دسترسی به اطلاعات و مفهوم «داده‌های باز» تأکید داشت (Marique & Slautsky, 2017: 5).

^۱ مادهٔ چهاردهم این اعلامیه اشعار می‌دارد: «تمامی شهروندان حق دارند شخصاً یا به‌وسیلهٔ نمایندگان خود نسبت به ضرورت کمک به دولت تصمیم بگیرند و این کمک را آزادانه بپردازند و بدانند که کمک آن‌ها در چه راهی صرف می‌شود».

^۲ جهت احتراز از تکرار مداوم عنوان کامل این قانون، از این به بعد با عبارت مخفف «ا.د.ا.» عنوان خواهد شد.

۴/۲. اطلاعات مشمول حق آزادی اطلاعات

در قوانین کشورهای مختلف، «اطلاعات» به دو صورت تعریف شده است: برخی به دسترسی به «اطلاعات»^۱ و برخی به «اسناد»^۲ یا «سوابق»^۳ دولتی اشاره دارند. این تعاریف بر دامنه دسترسی شهروندان تأثیر دارند. اطلاعات به مفهوم عمومی شامل جزئیات یک سند یا مجموعه‌ای از منابع است، درحالی‌که «سند» به یک شیء عینی اطلاق می‌شود (انصاری، ۱۳۹۷: ۸۹-۹۰). در مفهوم آزادی اطلاعات، «اطلاعات» شامل تمامی سوابق و مدارکی است که به صورت‌های مختلف (مانند سند، سی‌دی و ضبط الکترونیکی) در یک واحد دولتی نگهداری می‌شود.

در ایران، در شق «الف» ماده اول قانون ا.د.ا، «اطلاعات» به‌عنوان «هر نوع داده‌ای که در اسناد مندرج باشد یا به‌صورت نرم‌افزاری ذخیره شده و یا با هر وسیله دیگری ضبط شده باشد» تعریف می‌شود. این تعریف نشان‌دهنده معنای عام اطلاعات است که طیف وسیعی از داده‌ها را شامل می‌شود. قانون در دو شق دیگر این ماده، اطلاعات را به دو دسته عمومی و شخصی تقسیم می‌کند. اطلاعات شخصی شامل اطلاعات فردی مانند نام، نشانی و وضعیت زندگی خانوادگی است، درحالی‌که اطلاعات عمومی به داده‌های غیرشخصی مانند ضوابط، آمار ملی و اسناد اداری اشاره دارد. دسترسی به هر کدام از این دو نوع اطلاعات نیازمند سازکارهای متفاوتی است که در جای خود به آن‌ها اشاره خواهد شد.

در فرانسه، کتاب سوم قانون «روابط بین ملت و دولت»^۴ با عنوان «دسترسی به اسناد دولتی/اداری و استفاده مجدد از اطلاعات عمومی» به تدوین قواعد مربوط به دسترسی آزاد به اطلاعات پرداخته است. پس از به‌رسمیت شناختن حق دسترسی به اطلاعات، ماده L300-2 این قانون، اسناد دولتی را شامل انواع مختلفی از مستندات نظیر پرونده‌ها، گزارش‌ها، آمار و تصمیمات می‌داند که توسط دولت و مقامات محلی یا دیگر اشخاص حقوق عمومی و خصوصی در چارچوب خدمات عمومی صادر یا دریافت شده‌اند (خانی‌والی‌زاده، ۱۳۹۹: ۹۷۱). بنابراین، در نظام فرانسوی آزادی اطلاعات، تمامی اسنادی که توسط مقامات صلاحیت‌دار در امور عمومی تولید یا دریافت شده‌اند، مشمول این حق هستند.

بنابراین با مقایسه دو نظام حقوقی مورد مطالعه در زمینه آزادی اطلاعات، می‌توان به این امر پی برد که دایره شمول اطلاعات موضوع آزادی اطلاعات در ایران و فرانسه، تفاوت قابل توجهی ندارد؛ به‌نظر می‌رسد هر دو کشور سعی کرده‌اند تا معنای عام اطلاعات را به‌کار ببندند. اگرچه قانون فرانسه با ذکر مصادیق بیشتری برای اسناد اداری سعی در جلوگیری از ایجاد ابهامات بعدی کرده و تقریباً مصادیق پیش‌گفته طیف وسیعی از اطلاعات را در برمی‌گیرد، اما قانون ایران با برشمردن مصادیقی تمثیلی و استفاده از مطلق «اسناد و مکاتبات اداری»، راه را برای توسعه دایره شمول حق آزادی اطلاعات با تفاسیر قانونی و قضایی و دکترین حقوقی باز گذاشته است.

¹ Information.

² Documents.

³ Records.

⁴ The Code of Relations between the Public and the Administration (CRPA).

اشاره به این نکته ضروری است که در قانون فرانسه، اگرچه به واژه «اطلاعات عمومی» اشاره و چندین بار از آن استفاده شده است، اما معمولاً قانون‌گذار فرانسوی استفاده از واژه «اسناد اداری/دولتی» را ترجیح داده، با وجود این، مصادیقی برای آن ذکر کرده تا حتی المقدور غالب اطلاعاتی را که در زمره اطلاعات عمومی محسوب می‌شوند، دربرگیرد.

۴/۳. اشخاص ذی حق

این‌که چه کسانی ذی‌حق محسوب شده و این‌که حق دسترسی به اطلاعات مخصوص شهروندان است یا عموم افراد (تبعه و غیرتبعه) از آن برخوردارند، بستگی دارد به این‌که حق دسترسی به اطلاعات در زمره حقوق بشر است یا حقوق شهروندی (انصاری، ۱۳۹۷: ۱۲۸-۱۲۷). کشورهای نظیر ایالات متحده آمریکا که این حق را در زمره حقوق بشر می‌دانند، بدون هیچ تبعیضی حق دسترسی را به صورت همگانی شناخته‌اند، اما کشورهای نظیر کره جنوبی که این حق را در زمره حقوق شهروندی می‌دانند، صرفاً برای اتباع این حق را قائل هستند.

مطابق با ماده ۲ قانون ا.د.ا. ایران، «هر شخص ایرانی» بهره‌مند از حق دسترسی به اطلاعات عمومی است؛ بنابراین تنها کسانی که شهروند جمهوری اسلامی ایران محسوب شده و یا به بیان دقیق‌تر دارنده اسناد سجلی ایرانی‌اند، ذی‌حق آزادی اطلاعات تلقی می‌شوند.

پرسش مهم در این زمینه این است که آیا اشخاص حقوقی حقوق عمومی و خصوصی نیز حق دسترسی آزاد به اطلاعات را دارند یا نه. در برخی کشورها، قانون آزادی اطلاعات مؤسسات عمومی را از دارندگان حق دسترسی مستثنی کرده و در برخی دیگر آن‌ها را شامل می‌کند. در ایران، قانون در این زمینه حکم روشنی ندارد، اما دو رویکرد متضاد برای پاسخ به این سؤال وجود دارد. یکی از پاسخ‌ها این است که «بله»، اشخاص حقوقی نیز حق دسترسی دارند، زیرا طبق ماده ۵۸۸ قانون تجارت، شخص حقوقی می‌تواند حقوق و تکالیف قانونی مشابه افراد را داشته باشد، به جز حقوقی که بالطبع مختص انسان‌هاست. بنابراین، اشخاص حقوقی حقوق خصوصی مانند شرکت‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد که در ایران ثبت شده و تابعیت دارند (صفایی، ۱۳۹۶: ۹۲)، مشمول حق آزادی اطلاعات هستند. هم‌چنین، اشخاص حقوقی عمومی که به موجب قانون ایجاد شده‌اند، هم ذی‌حق محسوب شده و هم طرف تکلیف در اجرای حق آزادی اطلاعات هستند.

در رویکرد دوم، پاسخ به این سؤال می‌تواند «خیر» باشد، اگر تفسیر مضیق‌تری از قانون و واژه «هر شخص ایرانی» داشته باشیم. در ماده ۵ قانون ا.د.ا.، مؤسسات عمومی موظف به ارائه اطلاعات به «مردم» هستند و ممکن است قانون‌گذار فقط اشخاص حقیقی ایرانی را به‌عنوان ذی‌حق در نظر گرفته باشد. اتخاذ هر کدام از این دو پاسخ به رویکرد تفسیری از پیش متعین بستگی دارد.

در فرانسه، ماده L300-1 قانون آزادی اطلاعات حق دسترسی به اطلاعات را به «هر شخص»^۱ اختصاص می‌دهد. هر شخص، بدون توجه به ملیت یا نیاز به اثبات وضعیت، حق درخواست دسترسی به اسناد اداری را طبق ضوابط قانونی دارد. در ابتدا این طرح قانونی تنها حق دسترسی را محدود به شهروندان فرانسوی کرده بود و خارجی‌ان و اشخاص حقوقی از آن مستثنی بودند، اما سنای فرانسه آن را اصلاح و در ابتدا نسبت به همه افراد «اداره شونده»^۲ و سپس نسبت به همه اشخاص گسترش داد (Marique &

¹ Any person.

² Administrés.

94: Slautsky, 2017). در نهایت، از زمان تصویب و لازم‌الاجرا شدن قانون جمهوری دیجیتال فرانسه^۱ در سال ۲۰۱۶، نهادهای عمومی نیز حق درخواست افشای اسناد اداری را در اجرای وظایف خدمات عمومی‌شان دارند، با اشاره به این مهم که رویه دادگاه‌های اتحادیه اروپا نیز اشخاص حقوقی را ذی‌حق در درخواست و دریافت اطلاعات موضوع آزادی اطلاعات قلمداد می‌کنند (خسروی و دیگران، ۱۴۰۰: ۹۱). بنابراین، درحالی‌که قانون فرانسه به‌صراحت از تابعیت به‌عنوان معیاری برای دسترسی به اطلاعات نام نمی‌برد، بر ماهیت جهانی این حق تأکید می‌کند و آن را به همه افراد اعم از شهروندان فرانسوی یا اتباع خارجی تعمیم می‌دهد. لذا به‌نظر می‌رسد هدف مقنن فرانسوی، ترویج شفافیت، پاسخ‌گویی و اصول دموکراتیک یک دولت باز^۲ است.

۴/۴. اشخاص دارای تکلیف

مبانی تحقق حق دسترسی به اطلاعات ایجاب می‌کند که تمامی مؤسسات عمومی، اعم از دولتی و غیردولتی، مشمول این حق شوند. تعریف «مؤسسات عمومی»^۳ باید براساس نوع خدمات ارائه‌شده باشد، نه صرفاً عناوین. بنابراین، عناوینی مانند بانک، بنیاد یا شرکت تأثیری بر التزام آن مؤسسات به الزامات ناشی از آزادی اطلاعات ندارند (انصاری، ۱۳۹۷: ۹۹). تعریف پیش‌گفته باید شامل تمام قوا و سطوح دولت از جمله محلی، استانی، صنایع ملی شده و شرکت‌های دولتی باشد. اما تقریباً در همه کشورها برخی از مؤسسات عمومی مانند مؤسسات نظامی، امنیتی و اطلاعاتی از شمول آزادی اطلاعات استثناء شده‌اند. هم‌چنین شایان ذکر است که درخصوص مؤسسات غیرعمومی، اصولاً فرض خصوصی بودن فعالیت‌های غیرعمومی ایجاب می‌کند که کم‌وکیف ارائه اطلاعات توسط این مؤسسات به خود آن‌ها واگذار شود، اما اصل پیش‌گفته دارای استثنائاتی نیز هست؛ مثلاً سازمان‌های غیردولتی یا مؤسسات و شرکت‌هایی که به نیابت از دولت یا به هر دلیل دیگری عهده‌دار ارائه خدمات عمومی شده‌اند، باید خود را ملزم به اطلاع‌رسانی و الزامات ناشی از حق دسترسی به اطلاعات بدانند.

قانون ا.د.ا در ایران، مؤسسات عمومی را مکلف به ارائه اطلاعات موضوع این قانون به مردم کرده است (ماده ۵ قانون). مؤسسه عمومی جز در خود قانون ا.د.ا، در هیچ قانون دیگری تعریف نشده، بلکه صرفاً مصادیقی از مؤسسات عمومی در قوانین کشور ذکر و تعریف شده‌اند؛ هم‌چون مؤسسه دولتی^۴، شرکت دولتی^۵ و مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی^۶. اما درکل می‌توان گفت مؤسسات عمومی، سازمان‌هایی هستند که دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و به موجب قانون عهده‌دار یک یا چند امر عمومی هستند؛ این تعریف، تعریف عامی از مؤسسه عمومی است که می‌تواند وزارت‌خانه‌ها را هم شامل شود (امامی و استوارسگری، ۱۳۹۹: ۱۳۴). البته بین پژوهش‌گران حقوق عمومی، درمورد استقلال شخصیت حقوقی وزارت‌خانه‌ها تردید وجود دارد. قانون ا.د.ا، در بند «د» ماده ۱، مؤسسات عمومی را تعریف کرده و به‌نظر تعریف عام مؤسسه عمومی را اراده کرده است^۷؛ بنابراین، می‌توان گفت

^۱ French Digital Republic Act (FDRA).

^۲ Open government.

^۳ Public Body.

^۴ ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶، ماده ۳ قانون محاسبات عمومی کشور ۱۳۶۶ و بند ث ماده ۱ قانون استخدام کشوری ۱۳۴۵.

^۵ ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات عمومی کشور.

^۶ ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور.

^۷ تعریف مؤسسه عمومی در ماده ۱ آئین‌نامه‌های اجرایی ماده ۸ قانون ا.د.ا مصوب ۱۴۰۰/۰۳/۲۳ هیأت‌وزیران این‌گونه است: «سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به-معنای عام آن تحت هر عنوان از جمله دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، شهرداری‌ها، نهادهای انقلابی، نیروهای مسلح، قوای قضاییه و مقننه و مؤسسات، شرکت‌ها، سازمان‌ها، نهادهای وابسته به آن‌ها اعم از آن‌که مستلزم ذکر یا تصریح نام باشند یا نباشند و بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر مقام معظم رهبری

تمامی مؤسسات و دستگاه‌هایی که وابسته به دولت^۱ هستند، با هر نام و عنوانی، در زمره مؤسسات عمومی قرار گرفته و تابع تکالیف مقرر در قانون ا.د.ا و آئین‌نامه‌های مربوط به آن هستند.

به‌علاوه مؤسسات عمومی، قانون از مؤسسه خصوصی یاد کرده که هر مؤسسه انتفاعی و غیرانتفاعی را که مؤسسه عمومی نیست، شامل می‌شود (بند هـ ماده ۱ قانون). هیأت‌وزیران در بند چ ماده ۱ آئین‌نامه اجرایی قانون ا.د.ا مصوب ۱۳۹۳/۰۸/۲۱ مؤسسات خصوصی را، «اشخاص حقوقی که با تجویز قانون یا به موجب قانون خاص تأسیس شده یا می‌شوند و دارای فعالیت انتفاعی یا غیرانتفاعی هستند؛ از قبیل «شرکت‌ها، مؤسسات غیرتجاری، احزاب و سازمان‌های مردم‌نهاد» تعریف کرده است. هم‌چنین تعریف مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی را این‌گونه بیان داشته که: «آن دسته از مؤسسات غیردولتی که اقدام به ارائه خدمات عمومی به مردم می‌کنند از قبیل سازمان‌های صنفی و حرفه‌ای، بانک‌ها و بورس اوراق بهادار» (بند خ ماده ۱ آئین‌نامه).

در بند ۵ ماده ۱ آئین‌نامه اجرایی ماده ۸ قانون، مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی به‌طور مشخص تعریف شده‌اند. این مؤسسات شامل «مؤسسات غیرعمومی که ماهیت غیرانتفاعی دارند و ارائه یک یا چند خدمت حرفه‌ای یا صنفی بر عهده آن‌ها است» می‌شوند. فهرست این مؤسسات توسط کمیسیون تهیه و در سامانه‌ای منتشر و روزآمد خواهد شد.

قانون در مورد الزام مؤسسات غیرعمومی به ارائه اطلاعات موضع مبهمی دارد (انصاری، ۱۳۹۷: ۱۱۸)؛ با این توضیح که مصوبه مجلس در سال ۱۳۸۷ حاوی یک ماده بود (ماده ۶ حذف‌شده) که مؤسسات خصوصی را با رعایت مقررات این قانون موظف کرده بود تا اطلاعات مورد نیاز افراد را که برای اجرای حقوق یا حمایت از حقوق آن‌ها ضروری است، در دسترس آنان قرار دهد. اما شورای نگهبان اطلاق این ماده را در مواردی که مؤسسات پیش‌گفته تعهدی نسبت به متقاضیان در خصوص در اختیار قرار دادن اطلاعات نداشته باشند، خلاف موازین شرع تشخیص داد.^۲ مستند شورای نگهبان در مخالفت، قاعده «تسلیط»^۳ بود، با این استدلال که هیچ منشأ و جهتی برای الزام مؤسسه خصوصی که هیچ تعهدی نسبت به اشخاص، برای در دسترس قرار دادن اطلاعاتی که جمع‌آوری کرده وجود ندارد و از این حیث، این الزام خلاف آزادی افراد و خلاف شرع است. درمقابل اعضای موافق این الزام، با استناد به قاعده «لاضرر»^۴، این‌گونه استدلال کرده‌اند که کسی که احقاق حقایق متوقف بر در اختیار داشتن اطلاعاتی است که در یک مؤسسه خصوصی وجود دارد، نباید متضرر شود. لذا مسئله، مسئله تراحم دو حق است و در این بستر باید بررسی شود؛ در مواردی که فرد بدون در دسترس داشتن اطلاعات در اختیار مؤسسه خصوصی، نمی‌تواند حقوق خویش را استیفاء کند، ارائه اطلاعات برای دفاع و حمایت از حق یک مظلوم واجب است و دارنده اطلاعات نمی‌تواند از ارائه آن امتناع کند. به‌علاوه این‌که اساساً این حکم اطلاق ندارد، بلکه مقید به رعایت مقررات قانون و وجود ضرورت (نیاز افراد به آن برای استیفاء یا حمایت از حقوق‌شان) شده است (جمعی از پژوهشگران، ۱۳۹۶: ۷۲-۷۳). باری، درنهایت مجمع تشخیص مصلحت نظام با تأیید ایراد شورای نگهبان، رأی به حذف این ماده داد. اگرچه بعضی مقررات قانون که از فروع اجرای این ماده بود (مواد ۸، ۹ و ۱۸)، دست‌نخورده باقی

اداره می‌شوند با رعایت تبصره ماده (۱۰) قانون و هم‌چنین هر مؤسسه، شرکت یا نهادی که تمام یا بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آن متعلق به دولت یا حکومت بوده و در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران ذکر شده است.

^۱ State.

^۲ نظر شورای نگهبان در مورد مصوبه مجلس به شماره ۸۷/۳۰/۲۷۲۴۲ به تاریخ ۱۳/۰۳/۱۳۸۷.

^۳ الناس مسلطون علی اموالهم.

^۴ لا ضرر و لا ضراراً فی الاسلام.

مانده است (انصاری، ۱۳۹۷: ۱۱۸). به نظر می‌رسد نظرات اعضای موافق حکم پیش‌گفته بیشتر صائب است؛ چراکه موضوع را در چارچوب موازنه دو حق قرار داده و بیشتر با مبانی حق آزادی اطلاعات مطابقت دارد. بنابر آنچه گفته شد، به نظر می‌رسد در نظام حقوقی ایران، مؤسسات عمومی در معنای عام و مؤسسات خصوصی که ارائه‌دهنده خدمات عمومی هستند و در آئین‌نامه اجرایی ماده ۸ قانون تعریف شده‌اند، مشمول تکالیف مقرر در قانون ا.د.ا هستند.

موضع قانون فرانسه در مورد اشخاص مسئول در آزادی اطلاعات شفاف‌تر است؛ مطابق با قانون فرانسه، دولت، مقامات محلی و به‌طور کلی همه اشخاص حقوقی حقوق عمومی و تمام اشخاص حقوقی خصوصی که وظایف و امور عمومی را انجام می‌دهند، مشمول قواعد نظام حقوقی آزادی اطلاعات در فرانسه هستند (ماده 2-300 L قانون روابط دولت و ملت فرانسه). بنابراین هم‌چون حقوق ایران، دایره شمول قانون تمام نهادهای عمومی را در برمی‌گیرد و اثر قانون بر نهادهای خصوصی تا آن‌جاست که نهاد خصوصی وظایف و امور عمومی را انجام دهد.

۴/۵. آئین دسترسی به اطلاعات

در خصوص آئین دسترسی به اطلاعات دو فرض اطلاع‌رسانی کنشی (ابتکاری) و واکنشی (انفعالی) متصور است که در ادامه بدان‌ها پرداخته می‌شود.

۴/۵/۱. اطلاع‌رسانی کنشی (ابتکاری)

اطلاع‌رسانی کنشی به این معناست که مقامات دولتی باید به‌طور فعال رأساً عمل‌کرد خود را گزارش دهند. مؤسسات عمومی می‌توانند از طریق انتشار اطلاعات کلیدی و برگزاری نشست‌های اطلاع‌رسانی در این راستا عمل کنند. آزادی اطلاعات ایجاب می‌کند که این مؤسسات اطلاعات واجد نفع عمومی را منتشر کنند تا مردم بدانند چه اطلاعاتی در دسترس است و از کدام دستگاه باید آن را مطالبه کنند. البته پرواضح است که گزینش اطلاعات مربوط به نظر دستگاه منتشر کننده است. نشست‌های مؤسسات عمومی باید تا حد ممکن برای عموم باز باشد و موانعی برای شرکت مردم وجود نداشته باشد. برخی کشورها این لزوم را در قوانین خود پیش‌بینی کرده‌اند (انصاری، ۱۳۹۹: ۳۳-۳۵).

در ایران، ماده ۱۰ قانون ا.د.ا همه مؤسسات عمومی را ملزم کرده است تا حداقل به‌طور سالانه اطلاعات عمومی شامل عملکرد و ترانزنامه (بیان) خود را با استفاده از امکانات رایانه‌ای و حتی الامکان در یک کتاب راهنما منتشر کرده و در صورت درخواست شهروند با اخذ هزینه تحویل دهد؛ همین ماده بعضی از موارد را برای چاپ در کتاب راهنما پیشنهاد می‌دهد و مشخصاً به دلیل استفاده قانون‌گذار از فعل «می‌تواند» درصدد مکلف نمودن مؤسسات عمومی به درج این پیشنهادها در کتاب راهنمای سالانه خود نبوده است. البته ماده تصریح می‌کند که اطلاعات دارای طبقه‌بندی مجوز انتشار به این نحو ندارند. تبصره همین ماده جریان حکم ماده را در مورد دستگاه‌هایی که زیر نظر مستقیم رهبری هستند، منوط به عدم مخالفت رهبری نموده است؛ بنابراین از نظر قانون، اصل بر لزوم اجرای حکم ماده توسط همه مؤسسات عمومی است، چه آن‌هایی که زیر نظر مستقیم رهبری هستند و چه آن‌هایی که چنین نیستند، بلکه صرفاً در صورت اعلام صریح مخالفت توسط رهبری، آن دستگاه یا دستگاه‌ها از حکم این ماده مستثنی می‌-

¹ State.

شوند. اگرچه تبصره الحاقی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام به ماده ۱۰ مصوبه مجلس، برخلاف نمونه‌هایی از مصوبات مجلس شورای اسلامی که موافقت رهبری را شرط شمول حکم قانون می‌دانند، مخالفت را شرط کرده و از این نظر گستره آزادی اطلاعات کمتر مضیق شده است، با این حال همین تبصره نیز خالی از اشکال نیست؛ با این توضیح که اول، زیر نظر مستقیم مقام رهبری بودن به چه معناست؟ معیار تمییز نظارت مستقیم و غیرمستقیم چیست؟ آیا نصب مستقیم رئیس دستگاه توسط رهبری معیار تشخیص آن است؟ این ابهام موجود باعث خواهد شد که در عمل، زمینه برای بعضی دستگاه‌ها جهت دور زدن قانون و فرار از انتشار اطلاعات عمومی خود فراهم شود. دوم، در صدر ماده ۱۰، علت وضع ماده بیان شده است؛ نفع عمومی و حقوق شهروندی. در همان‌جا نیز فقط اطلاعات طبقه‌بندی شده از شمول حکم ماده استثنا می‌شود. لذا تعریف و معیارهای اسناد و اطلاعات طبقه‌بندی شده مطابق قانون مشخص است و از طرفی دیگر، نفع عمومی، حقوق شهروندی و مبنای آزادی اطلاعات، هم-چون شفافیت و فساد ستیزی، ایجاب می‌کند که اطلاعات عمومی مؤسسات عمومی که از بودجه کشور استفاده می‌کنند، بدون کم-ترین موانع در دسترس شهروندان قرار گیرد (راجی و صالحی، ۱۳۹۷: ۵۲). شایان ذکر است که شفافیت به‌مثابه مبنای آزادی اطلاعات و یکی از اصول نظام بودجه‌ریزی در ایران و فرانسه (رستمی و سهرابی، ۱۴۰۳: ۷۸ و ۹۱) نه تنها بر اهمیت انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در حوزه بودجه کشور تأکید دارد، که در نگاهی موسع شفافیت و آزادی دسترسی به اطلاعات را در مؤسساتی که از بودجه عمومی بهره‌مند هستند، شامل می‌شود. ماده ۱۱ قانون هم‌چنین مقرر داشته است که مصوبه یا تصمیمی که موجد حق یا تکلیف عمومی است قابل طبقه‌بندی به‌عنوان اسرار دولتی نیست و انتشار آن‌ها الزامی است. حکم این ماده تأکید مجدد بر اصول کلی حقوقی است؛ قطعاً زمانی می‌توان مصوبه موجد حق یا تکلیف عمومی را اجرا کرد که به اطلاع عموم رسیده باشد، در غیراین-صورت انتظار اجرا و التزام به آن توسط عموم جامعه انتظاری نارواست. علاوه براین، قوانین دیگری در نظام حقوقی ایران وجود دارد که الزاماتی برای ارائه عمومی اطلاعات وضع کرده است. برای مثال قانون «بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی» مصوب ۱۳۸۴ (در فصل پنجم، مواد ۴۰ تا ۴۵) مقرراتی برای انتشار الزامی بعضی اطلاعات مالی و غیرمالی نهادهای عمومی و خصوصی فعال در بازار اوراق بهادار وضع، یا قانون «ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» مصوب ۱۳۸۷، احکامی مقرر کرده که دستگاه‌های موضوع آن قانون موظف‌اند قراردادهای منعقدۀ بین خود و اشخاص دیگر را مطابق با شیوه قانونی منتشر کنند. در این خصوص اشاره به قانون «شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» مصوب ۱۴۰۳/۰۳/۲۶ حائز اهمیت است؛ این قانون که پس از رفت‌وآمدهای مکرر بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، نهایتاً در مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب شد، طیف وسیعی از اطلاعات را موضوع تکلیف قوای سه‌گانه و بسیاری از دستگاه‌ها و نهادها برای انتشار و به‌روزرسانی آن‌ها قرار داده است. مجموع این‌گونه مقررات به‌صورت کلی در نظام آزادی اطلاعات قرار می‌گیرند.

فرانسه سیاست داده‌های باز را در بخش عمومی، به‌ویژه با تصویب قانون جمهوری دیجیتال فرانسه در سال ۲۰۱۶ توسعه داده و بخشی از منشور داده‌های باز ۲۰۱۳ گروه هفت^۱ و عضو مشارکت دولت باز^۲ از سال ۲۰۱۴ بوده است. سیاست فرانسه در مورد داده‌های باز اهداف متفاوتی را دنبال می‌کند. داده باز به‌عنوان ابزاری برای تقویت نوآوری و فعالیت‌های اقتصادی و ابزاری برای افزایش مسئولیت دموکراتیک دولت و افزایش کارآمدی آن در نظر گرفته می‌شود. سیاست داده باز نشانه گذار از منطق درخواست به منطق ارائه اطلاعات عمومی توسط مراجع فرانسوی و گذار از منطق دسترسی به اسناد اداری به منطق دسترسی به داده‌های

^۱ این گروه تا خروج رسمی روسیه از آن در ۲۰۱۷ موسوم به گروه هشت (G8) بوده است.

^۲ Open Government Partnership (OGP).

عمومی است (18: 2017, Marique & Slautsky). سیاست داده‌های باز فرانسه در واقع مجموعه تکالیف متمایزی است که برعهده مؤسسات عمومی بوده و آن‌ها را ملزم به انتشار عمومی اسناد و داده‌ها می‌کند. نخست، مؤسسات عمومی که مشمول قانون روابط دولت و ملت هستند باید اسنادی را که صادر یا دریافت می‌کنند، در دسترس عموم قرار دهند (ماده 1-312L). دوم، مؤسسات عمومی بزرگ ملزم‌اند که بدون نقض حقوق مالکیت فکری، قوانین لازم‌الاجرای مربوط به بایگانی یا استثنائات قانونی (مثل ممنوعیت انتشار عمومی اطلاعات خصوصی افراد)، مجموعه‌ای از اسناد را در صورتی که به صورت الکترونیکی در دسترس باشند، در اینترنت منتشر کنند (1-1-312L). این اسناد عبارت‌اند از اسنادی که به سبب درخواست دسترسی به آن‌ها افشا یا به‌روز شده، پایگاه‌های اطلاعاتی به‌روزرسانی‌شده‌ای که در جای دیگری در دسترس نیستند، اطلاعاتی که انتشار آن‌ها دارای منافع اقتصادی، اجتماعی، بهداشتی یا زیست‌محیطی است و قوانینی که فرآیندهای الگوریتمی‌ای را که مؤسسات عمومی به‌کار می‌گیرند تعریف می‌کند و مبنای تصمیم‌گیری‌های فردی هستند.¹ سوم، بخش‌نامه‌ها و تفاسیر وزارتی از قانون یا رویه‌های قضایی باید در روزنامه رسمی منتشر شود (2-312L). بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های درون‌سازمانی در وبسایت رسمی زیر نظر دفتر نخست‌وزیری، منتشر می‌شود (8-312R). وقتی اطلاعات به صورت عمومی منتشر می‌شود، دیگر امکان درخواست آن از مقام عمومی دارنده آن اطلاعات وجود ندارد (2-311L)، چراکه فرض آن است که سند مورد درخواست پیش‌تر منتشر شده و دسترسی آزادانه به آن وجود دارد. داده‌هایی که به‌طور معمول مورد استفاده قرار می‌گیرند هم‌چون ثبت ملی انجمن‌ها و شرکت‌ها، باید در دسترس عموم قرار گیرند (4-321L).

۴/۵/۲. اطلاع‌رسانی واکنشی (انفعالی)

اطلاع‌رسانی واکنشی به این معناست که مؤسسات عمومی رأساً مبادرت به انتشار اطلاعات نکرده و فقط در پاسخ به درخواست‌های متقاضیان طبق تشریفات قانونی، اطلاعات درخواستی را ارائه می‌دهند. بنابراین اطلاع‌رسانی واکنشی دایره بر تقاضایی است که شخص ذی‌حق برای دریافت اطلاعات درخواستی ارائه می‌دهد. مزیت این نوع از اطلاع‌رسانی این است که امکان دسترسی ذی‌حقان را به اطلاعاتی که انتشار آن‌ها چنان ضرورتی برای تأمین منافع عمومی ندارد و از طریق اطلاع‌رسانی کنشی منتشر نشده‌اند، فراهم می‌کند. اصولاً وقتی صحبت از دسترسی آزاد به اطلاعات می‌شود، اطلاع‌رسانی واکنشی مدنظر است. شایان ذکر است که دسترسی آزاد به اطلاعات دارای ماهیت دوگانه سلبی و ایجابی است؛ دولت‌ها باید نه تنها مانع از استفاده ذی‌حق نشوند، بلکه موانع موجود را نیز برطرف کنند. به دلیل گستردگی اطلاعات، حفظ توازن بین حقوق فردی و منافع جمعی ضروری است. این امر ایجاب می‌کند که ساختارهای قانونی برای دسترسی به اطلاعات به‌گونه‌ای تنظیم شوند که استفاده از این حق برای همگان آسان باشد. لذا در این بخش، به چگونگی دسترسی آزادانه به اطلاعات در دو نظام حقوقی ایران و فرانسه خواهیم پرداخت.

۴/۵/۲/۱. شکل درخواست

¹ این الگوریتم‌ها ابزارهای فناورانه‌ای هستند که اغلب شامل یادگیری ماشین، تحلیل داده‌ها یا سیستم‌های تصمیم‌گیری خودکار می‌شوند و در راستای توسعه دولت الکترونیک به دولت‌ها امکان می‌دهند تا تصمیم‌گیری‌ها را با تحلیل دقیق داده‌ها و کاهش خطای انسانی بهینه‌سازی کنند و خدمات عمومی را با عدالت و شفافیت بیشتری ارائه دهند.

تقریباً اکثر کشورها پیش‌بینی کرده‌اند که درخواست به‌صورت کتبی باشد و تنها در برخی موارد درخواست شفاهی قابل پذیرش است. افزون بر این، امروزه در اغلب کشورها درخواست‌ها از طریق اینترنت انجام می‌گیرد.

در ایران، مطابق با آئین‌نامه اجرایی ماده ۸ قانون، هر شخص حقیقی یا حقوقی ایرانی می‌تواند از طریق «سامانه» برای دسترسی به اطلاعات درخواست دهد. بنابراین کلیه مؤسسات مشمول قانون باید در سامانه فعال شوند و چنانچه فعال نشده باشند، متقاضی می‌تواند درخواست خود را در قالب برگه مخصوص، به‌صورت الکترونیکی یا حضوری ارائه کند (مواد ۲ و ۳ آئین‌نامه). آئین‌نامه در مواد دیگری کیفیت شکلی درخواست را مشخص نموده است؛ از جمله لزوم درج اطلاعات سجلی و هویتی متقاضی، عنوان، محدوده زمانی معین، تاریخ و مرجع تولید یا نگهداری اطلاعات. از مفهوم ماده ۶ برمی‌آید که لازم نیست محدوده زمانی و تاریخ اطلاعات مورد درخواست دقیق درج شود، بلکه اگر به‌گونه‌ای مشخص شود که امکان جستجو و ارائه آن اطلاعات فراهم کند، کافی است.

در فرانسه، سند مورد درخواست باید واضح و دقیق مشخص شده و خطاب به مؤسسه عمومی نگه‌دارنده سند یا اسناد درخواستی باشد (Marique & Slautsky, 2017: 15). الزام تعیین دقیق و واضح سند مورد درخواست باعث می‌شود تا در بسیاری از موارد، فقط افرادی که اطلاع از وجود سند دارند از حق خود برای دسترسی آزاد به اطلاعات استفاده کنند. البته ماده 6-L322 قانون روابط دولت و ملت ۲۰۱۶ مؤسسات عمومی را مکلف می‌کند تا در صورت امکان به شکل اینترنتی، فهرستی از اسناد اصلی را که اطلاعات عمومی در آن‌ها یافت می‌شود در دسترس عموم قرار داده و به‌روز کند.

نکته دیگری که باید به آن اشاره کرد، این است که متقاضی نیازی به توجیه اقدام خود ندارد؛ زیرا منوط ساختن حق دسترسی به اطلاعات به ارائه توجیهاات خاص از جانب متقاضی، سبب می‌شود مؤسسات عمومی به بهانه‌های مختلف از ارائه اطلاعات سر باز زنند. اما مؤسسات در صورت امتناع، باید عمل خود را توجیه کنند. با وجود این، برای دسترسی به اطلاعات در مؤسسات غیرعمومی لازم است که متقاضی، دلایل لازم را بیان کند. هم در حقوق ایران و هم حقوق فرانسه، متقاضی نیازی به ارائه دلیل تقاضای خود یا توجیه آن ندارد؛ زیرا اصل این است که دسترسی به اطلاعات یک حق اساسی است و شهروندان حق دارند به اطلاعاتی که در اختیار مقامات دولتی است بدون نیاز به توضیح انگیزه‌های خود دسترسی داشته باشند. در حقوق ایران ماده ۷ قانون ا.د.ا و در حقوق فرانسه مفهوم موافق ماده 1-L311 قانون روابط دولت و ملت ۲۰۱۶ بر این اصل تأکید دارند.

۴/۵/۲. مهلت پاسخ به متقاضی توسط مؤسسه

در اکثر کشورها مهلت‌های زمانی برای پاسخ‌گویی پیش‌بینی شده است (معمولاً از ۱۴ تا ۳۰ روز) و هر نوع امتناع از پاسخ به درخواست‌ها باید با ذکر دلایل و به‌صورت مکتوب صورت گیرد و همچنین اغلب کشورها امکان تمدید مهلت را به‌خصوص در مورد درخواست‌های پیچیده، مبهم و نیازمند بررسی اسناد مختلف و یا کسب رضایت اشخاص ثالث را پیش‌بینی کرده‌اند. لزوم تعیین مهلت برای مؤسسات عمومی یا خصوصی مشمول قانون دسترسی آزاد به اطلاعات بدیهی است؛ چراکه عدم تعیین مهلت منجر به اهمال‌کاری مؤسسه در جمع‌آوری یا ارائه اطلاعات درخواستی می‌شود، بی‌آن‌که پیامدهای تنبیهی برای مؤسسه، مقام یا مامور اهمال‌کار داشته باشد و عملاً حق درخواست‌کننده برای دسترسی آزاد به اطلاعات محقق نشده و از حق پیگیری‌های بعدی هم محروم می‌شود؛ لذا ضرورت تعیین مهلت ایجاب کرده است تا اغلب قوانین آزادی اطلاعات به این امر تصریح کنند.

در ایران، ماده ۸ قانون، مؤسسات مشمول قانون را مکلف می‌کند در «سریع‌ترین زمان ممکن» به درخواست‌ها پاسخ دهند و این زمان بیش از ده (۱۰) روز بعد از دریافت درخواست نمی‌شود. بند ۱ ماده ۱۳ آئین‌نامه اجرایی این ماده نیز همین حکم را تکرار می‌کند. در فرانسه اما، این مهلت یک‌ماه از زمان دریافت درخواست مقرر شده است (ماده R311-13 قانون روابط دولت و ملت ۲۰۱۶). هم‌چنین پاسخ‌گو نبودن مؤسسه مورد ارجاع در این بازه زمانی حمل بر تصمیم مؤسسه دائر بر امتناع از در دسترس قرار دادن اطلاعات می‌شود (ماده R311-12 از CRPA).

در یک نگاه مقایسه‌ای درمی‌یابیم که بازه زمانی قانونی در ایران به نسبت فرانسه، از لحاظ سرعت تحقق خواسته مد نظر متقاضی و حق آزادی اطلاعات بیشتر است. البته دور از انتظار نیست که در ساحت اجرا تأخیرها و تخلف‌هایی صورت گیرد که تحقق آن را به تأخیر اندازد.

۴/۵/۲/۳. مستدل بودن رد درخواست

لزوم مستدل بودن تصمیم رد درخواست از آن‌رو اهمیت دارد که اول، اصل بر آزادی دسترسی به اطلاعات است مگر اطلاعاتی که قانون بنا بر ملاحظاتی از دایره شمول حق آزادی اطلاعات خارج کرده است، لذا طرفی که خلاف اصل تصمیمی اتخاذ می‌کند باید تصمیم خود را مستدلاً توجیه کند. دوم، متقاضی که درخواست او رد شده است، باید دلیل‌ها و استدلال‌های مؤسسه طرف درخواست را بداند تا بتواند در مرحله اعتراض از موضع و درخواست خود دفاع کند.

قانون ا.د.ا ایران راجع به لزوم مستدل بودن رد درخواست حکم مصرحی ندارد؛ صرفاً مؤسسه ملزم به پاسخ در سریع‌ترین زمان ممکن شده که در حال این زمان نباید از ده روز تجاوز کند (ماده ۸ قانون). ماده ۹ نیز صرفاً شکل پاسخ را مشخص کرده که باید کتبی یا الکترونیکی باشد. اما بندهای ۲ و ۴ ماده ۱۳ آئین‌نامه اجرایی ماده ۸ قانون مصوب ۱۴۰۰ هیأت‌وزیران مقرر کرده تا در صورت مبهم یا کلی بودن درخواست و عدم رفع ابهام بعد از ارتباط با متقاضی یا وجود منع قانونی برای ارائه اطلاعات درخواستی، ضمن رد درخواست توسط مؤسسه، مستند و توجیه قانونی با استناد به مواد ۱۳ تا ۱۷ قانون، اعلام شود. هم‌چنین ماده ۱۴ آن حکم کرده است که پاسخ مؤسسات به متقاضیان «از طریق سامانه [سامانه ملی انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات]»^۱ و به گونه‌ای ارائه شود که «فرآیند و چگونگی پاسخ، کاملاً شفاف و قابل ردیابی» باشد. الزام مؤسسات به ارائه پاسخی متضمن فرآیند و چگونگی پاسخ به صورت شفاف و قابل ردیابی، این امکان را به متقاضی می‌دهد تا بتواند با دستی پر، به تصمیم و پاسخ مؤسسه اعتراض کند. فرآیند و چگونگی پاسخ، بیشتر بر روند شکلی رسیدگی به درخواست و پاسخ به آن دلالت و دو بند پیش‌گفته در ماده ۱۳ نیز بر ارائه دلیل‌های ماهوی تأکید دارد.

در فرانسه، ماده L311-14 قانون روابط دولت و ملت فرانسه، بر لزوم ارائه یک پاسخ کتبی مستدل به همراه طرق و مهلت‌های اعتراض به تصمیم به متقاضی تصریح می‌کند. بنابراین اگر مؤسسه‌ای مانع دسترسی متقاضی به اطلاعات درخواست‌شده شود، باید تصمیم خود را به صورت کتبی و مستدل به او ابلاغ کند.

۴/۵/۲/۴. هزینه‌های دسترسی به اطلاعات

^۱ www.iranfoia.ir

هزینه دسترسی به اطلاعات نیز نباید به اندازه‌ای بالا باشد که متقاضیان را از طرح درخواست منصرف کند. زیرا مسلم است که منافع دراز مدت شفافیت، بسیار بیشتر از هزینه‌های آن است و تجربه شماری از کشورها نشان می‌دهد که اخذ هزینه‌های دسترسی، ابزار مؤثری برای جبران هزینه‌های آزادی اطلاعات نیست (Carver, 2015: 29).

قانون ا.د.ا ایران در ماده ۱۰ خود، دریافت هزینه را از شهروند متقاضی دسترسی به اطلاعات، توسط مؤسسه ارائه‌دهنده اطلاعات تجویز کرده است. البته این تجویز در مواردی است که مؤسسه عمومی مکلف به اطلاع‌رسانی ابتکاری شده است. ماده ۱۹ آئین-نامه ۸ قانون ا.د.ا نیز چنین جوازی را صادر کرده است. بدیهی است که انتشار ابتکاری اطلاعات متضمن هزینه‌هایی هم‌چون هزینه طراحی و چاپ بوده و این هزینه‌ها نمی‌بایست از بودجه عمومی کل کشور تأمین شود، زیرا همه شهروندان ذی‌نفع یا متقاضی دسترسی به اطلاعات عمومی منتشرشده توسط مؤسسات عمومی نیستند. اما قانون و آئین‌نامه‌های آن راجع به هزینه‌های مرتبط با دسترسی به اطلاعات، هنگامی که مؤسسات مشمول قانون، طرف درخواست قرار می‌گیرند (اطلاع‌رسانی واکنشی) ساکت است، بنابراین اگرچه قانون صراحتاً دریافت هزینه از متقاضی را ممنوع نکرده، اما آن را تجویز نیز ننموده است و بنابر اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی، مؤسسات مشمول قانون ا.د.ا، صلاحیت دریافت وجهی در قبال ارائه اطلاعات درخواستی را ندارند.

در فرانسه، دسترسی به اسناد اداری و اطلاعات عمومی وجوه و اشکال متنوعی دارد. شخص متقاضی خود تعیین می‌کند که در چگونه قالبی می‌خواهد به سند یا اطلاعات درخواستی دسترسی پیدا کند (رأی شماره ۲۷۸۵۴۴ شورای دولتی فرانسه در ۱۵ می ۲۰۰۶)^۱ و باید هزینه‌های آن را نیز به دستگاه عمومی پرداخت کند. این هزینه‌ها شامل هزینه تکثیر و ارسال، هزینه پشتیبانی ارائه شده به متقاضی و هزینه‌های استهلاک و بهره‌برداری از تجهیزات مورد استفاده برای تکثیر سند است (ماده 11-311 قانون CRPA). دیگر هزینه‌های احتمالی توسط تصمیم مشترک نخست‌وزیر و وزیر برنامه‌بودجه تعیین می‌شود. البته باید توجه داشت که هزینه‌های پرسنلی ناشی از زمان صرف‌شده برای تحقیق، جستجو و جمع‌آوری اطلاعات درخواستی قابل دریافت از متقاضی نیست.^۲ ایرادی که می‌توان به این حکم قانونی گرفت، آن است که حق آزادی اطلاعات ایجاب می‌کند تا حتی المقدور موانع و هزینه‌های دسترسی به اطلاعات برای متقاضیان مرتفع شود؛ لذا دریافت هزینه از متقاضی در همه موارد دسترسی به اطلاعات امری است که با این تعهد دولت‌ها مغایر است، چراکه امکان دارد شخص متقاضی در وضعیت مالی مناسبی برای پرداخت این هزینه‌ها نباشد یا به دلیل وجود هزینه از تقاضای خود صرف‌نظر کند. اشاره به این نکته ضروری است که هزینه مقرر برای دسترسی به اطلاعات باید کاملاً منطبق با هزینه‌هایی باشد که مؤسسه برای جمع‌آوری و در دسترس قرار دادن اطلاعات متحمل شده است (Marique & Slautsky, 2017: 20)، بنابراین تجویز دریافت هزینه از متقاضی نه به دلیل انگیزه‌های انتفاعی و سوداگرانه، که به دلیل پوشش هزینه‌های مؤسسات عمومی در راستای ارائه خدمات عمومی است.

۴/۶. استثنائات حق دسترسی آزاد به اطلاعات

مهم‌ترین بحث در حق دسترسی به اطلاعات، استثنائات آن است. در نظام حقوق بین‌الملل بشر، رعایت توازن بین حق‌ها و آزادی‌های فردی و منافع و مصالح جمعی ایجاب می‌کند تا محدودیت‌هایی بر شناسایی و اعمال حق‌ها و آزادی‌ها بار شود؛ از این رو

^۱ قابل دسترسی با لینک زیر:

<http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/278544/2006-05-15>

^۲ ماده 11-311 قانون CRPA

معمولاً تمامی حق‌های شناخته‌شده برای انسان دستخوش محدودیت‌ها و استثنائاتی می‌شوند تا این توازن ایجاد شود. بدیهی است که استثنائات وارد شده بر حق‌ها و آزادی‌ها نباید به‌نحوی باشد که اعمال حق و آزادی را به‌گونه‌ای محدود کند که آن را از معنا تهی و از حیز انتفاع ساقط کند؛ به‌عبارت دیگر، استثناء اکثر قبیح بوده و مطابقتی با اصول حقوقی ندارد.

قوانین آزادی اطلاعات در کشورهای مختلف، تقریباً استثنائات مشابهی را پیش‌بینی کرده‌اند. از اسرار دولتی، تحقیقات قانونی، رایزنی‌های مقامات و اسناد داخلی ناتمام، حریم خصوصی، امنیت، سلامتی و حرمت افراد و مالکیت‌های فکری و منافع تجاری، می‌توان به‌عنوان استثنائات شناخته‌شده برای حق آزادی اطلاعات نام برد.

۴/۶/۱. اسرار دولتی

اسرار دولتی مهم‌ترین محدودیت حق دسترسی به اطلاعات است؛ زیرا اطلاعاتی که در این مقوله قرار می‌گیرند یا کاملاً غیرقابل افشا می‌باشند و یا افشای آن‌ها از سازکار خاصی پیروی می‌کند و تابع محدودیت‌هایی می‌شود.

قانون ا.د.ا ایران، در فصل چهارم، به استثنائات وارده بر آزادی اطلاعات پرداخته است. در ماده ۱۳ مؤسسات عمومی مکلف شده‌اند که چنانچه درخواست متقاضی به اسناد و اطلاعات طبقه‌بندی شده (اسرار دولتی) مربوط باشد، از در اختیار دادن آن‌ها امتناع کنند. به‌نظر می‌رسد مراد قانون از اسرار دولتی همان اطلاعات طبقه‌بندی‌شده‌ای باشد که احکام مربوط به آن در قانون «مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی» مصوب ۱۳۵۳ و آئین‌نامه موضوع ماده ۸ آن، آئین‌نامه «طرز نگهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و طبقه‌بندی و نحوه مشخص نمودن نوع اسناد و اطلاعات» مصوب ۱۳۵۴ هیأت‌وزیران، مقرر شده است.

قانون اسناد محرمانه و سری دولتی ۱۳۵۳، اسناد دولتی را عبارت از «هر نوع نوشته یا اطلاعات ثبت یا ضبط شده مربوط به وظائف و فعالیت‌های وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی از قبیل مراسلات، دفاتر، پرونده‌ها، عکس‌ها، نقشه‌ها، کلیشه‌ها، نمودارها، فیلم‌ها، میکروفیلم‌ها و نوارهای ضبط صوت که در مراجع پیش‌گفته تهیه و یا به آن رسیده باشد» می‌داند (ماده ۱). پس از آن اسناد را به دو دسته کلی «سری» و «محرمانه» تقسیم کرده و برای منتشرکنندگان و افشاگران این نوع اسناد، مجازاتی را تعیین کرده است.

آیین‌نامه قانون پیش‌گفته، اسناد را به چهار طبقه تقسیم می‌کند؛ اسناد طبقه اول، به‌کلی سری هستند که افشای غیرمجاز آن‌ها به اساس حکومت و مبانی دولت آسیب جدی و جبران‌ناپذیر می‌رساند. بعد از آن، اسناد سری که افشای غیرمجاز آن‌ها منافع عمومی و امنیت ملی را به خطر می‌اندازد، اسناد خیلی محرمانه که افشای غیرمجاز آن‌ها نظام امور سازمان‌ها را مختل و اجرای وظایف اساسی آن‌ها را ناممکن می‌کند و اسناد محرمانه که افشای غیرمجاز آن‌ها موجب اختلال در امور داخلی یک سازمان می‌شود یا با مصالح اداری آن سازمان مغایر است. آیین‌نامه علاوه بر اسناد مکتوب، اطلاعات شفاهی را نیز که محتوای آن‌ها مطابق قانون و آیین‌نامه متصف به سری یا محرمانه بودن باشد، مشمول قانون دانسته و امکان طبقه‌بندی آن‌ها را فراهم کرده است (ماده ۲۱). هم‌چنین ماده ۱۳ این قانون با تصریح به «اسناد» و «اطلاعات» طبقه‌بندی‌شده، بر امکان سری و محرمانه بودن اطلاعات در هر دو شکل شفاهی و کتبی تأکید دارد.

قانون روابط ملت و دولت فرانسه در ماده 5-311L، استثنائات آزادی اطلاعات را شامل دو دسته اسرار تعریف می‌کند؛ اسرار مرتبط با مذاکرات و تصمیم‌گیری‌های دولت، شامل مذاکرات سیاسی رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، وزرا، صورت‌جلسات شورای وزیران^۱ و اسنادی که برای تصمیم‌گیری سیاسی درخواست می‌شود. گزارش‌های اداری یا محلی مشمول این استثنا نیستند. این محدودیت زمانی اعمال می‌شود که بالاترین مقامات دولت نه در حیطه امر اداری، بلکه در حیطه امر سیاسی عمل می‌کنند (Marique & Slautsky, 2017: 24). دسته دوم، اسرار مشخص شده در قانون است؛ مواردی مانند اسرار حرفه‌ای وکلای دادگستری، اطلاعات اهداکنندگان گامت^۲، اسرار بازرسی‌های کار و داده‌های مالیاتی. ارجاع کلی به این محدودیت‌ها توسط دیوان دادگستری اتحادیه اروپا در برخی موارد، خصوصاً در پرونده‌های محیط‌زیستی، زیاده از حد تلقی و ناقض تعهدات دولت‌ها در زمینه دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی دانسته شده است.^۳

۴/۶/۲. تحقیقات قانونی

چنانچه مؤسسه دارای اطلاعات تشخیص دهد، دسترسی عمومی به اطلاعات درخواست شده به روند تحقیقات قانونی لطمه وارد می‌کند، می‌تواند از ارائه اطلاعات خودداری کند.

قانون ا.د.ا ایران بر مستثنی‌بودن تحقیقات قانونی تصریح نکرده است؛ صرفاً مؤسسات مشمول قانون آزادی اطلاعات را مکلف نموده تا در صورت ورود لطمه به امور «پیشگیری از جرایم یا کشف آن‌ها، بازداشت یا تعقیب مجرمان» و «ممیزی مالیات یا عوارض قانونی یا وصول آن‌ها»، از ارائه اطلاعات امتناع کند (بندهای «ب» و «ج» ماده ۱۷ قانون). دایره شمول این حکم مشخصاً فقط تحقیقات قانونی را در برنمی‌گیرد، بلکه از آن عام‌تر است و هرگونه اطلاعاتی را که به امور احصاشده در ماده لطمه وارد کند، شامل می‌شود. برای مثال، ممکن است صداوسیما به‌عنوان یک مؤسسه عمومی، مبادرت به افکارسنجی ایرانیان در مورد یک موضوع بحث‌برانگیز ملی کند، داده‌های موجود در این تحقیقات یا نتایج و اطلاعات حاصل از این تحقیقات اگر به «امنیت یا آسایش عمومی» (بند «الف» ماده ۱۷) لطمه وارد کند، صداوسیما از ارائه این اطلاعات به متقاضی ممنوع است.

در انتقاد به این ماده، می‌توان گفت که واژه «لطمه» ابهام دارد؛ مشخص نیست که کیفیت لطمه‌زدن چگونه است؛ لذا این ابهام ممکن است منجر به سوءاستفاده مؤسسات مشمول قانون شده و با تفسیری موسع از آن دایره آزادی اطلاعات مضیق گردد.

در فرانسه، اطلاعات مربوط به دادرسی و تحقیقاتی که پیش از دادگاه صورت می‌گیرد، استثنائی بر حق آزادی اطلاعات شمرده می‌شود (بندهای f و g ماده 5-311L قانون CRPA). اشاره به چند نکته در این‌جا حائز اهمیت است؛ اول، اطلاعات موضوع بند f این ماده، اطلاعات اداری است که به‌نحوی به تحقیقات قضایی مرتبط می‌شود و دسترسی به آن‌ها موجب تداخل در امور قضایی می‌شود. اطلاعات قضایی اصولاً از شمول قانون آزادی اطلاعات خارج است (Marique & Slautsky, 2017: 28) و نحوه دسترسی و محدودیت‌های دسترسی به آن‌ها در قوانین خاص دیگری تصریح شده است. دوم، به‌نظر می‌رسد در عمل این استثناء به ندرت مورد استناد قرار گیرد، مثلاً زمانی که اطلاعات به نحوی با تحقیقات قضایی مرتبط باشد اما ارائه آن موجب اختلال در

^۱ Conseil des ministers.

^۲ Gamete; سلول جنسی.

^۳ See: CJEU- Case C-71/14, *East Sussex County Council v Information Commissioner* (6 October 2015).

امر قضا و مشابه آن نشود، باید در دسترس متقاضی قرار گیرد. نمونه اعمال شده این استثناء، تصمیم شورای دولتی دائر بر ممنوعیت افشای بخش نامه وزارت کشور خطاب به نیروهای انتظامی است (CE, 28 September 2016, no 390760).

۴/۶/۳. حریم خصوصی

محدود کردن حق دسترسی به اطلاعات برای حمایت از حریم خصوصی، به اطلاعات شخصی مربوط می شود. داده های شخصی، جزئی از قلمرو حریم خصوصی افراد است (خویبوری، ۱۴۰۳: ۱۳۷). هریک از افراد جامعه خواسته یا ناخواسته، داده های زیادی را در اختیار دولت و برخی از مؤسسات بخش خصوصی قرار می دهند. براین اساس، دسترسی به داده های شخصی جز برای اشخاصی که داده ها به آنها مربوط می شود برای دیگران ممنوع است.

مصادیقی از حریم خصوصی در اصل بیست و پنجم قانون اساسی ایران مورد حمایت قرار گرفته است. قانون ا.د.ا نیز در دو ماده از حریم خصوصی افراد در برخورد با حق دیگر افراد در دسترسی آزاد به اطلاعات حمایت کرده است. به طور کلی، اگر اطلاعات درخواست شده مربوط به حریم خصوصی افراد بوده و یا اطلاعاتی باشد که با نقض احکام مربوط به حریم خصوصی تحصیل شده است، نتیجه ای جز رد درخواست متقاضی متصور نخواهد بود (ماده ۱۴). البته چنانچه شخص ثالث که اطلاعات درخواستی مربوط به حریم خصوصی اوست، صراحتاً و کتباً به افشای اطلاعات مربوط به خود رضایت داده باشد و شخص متقاضی هم ولی یا قیم یا وکیل او در حدود اختیارات باشد، ارائه اطلاعات به متقاضی بلامانع است (ماده ۱۵). در فرانسه نیز حریم خصوصی به عنوان استثنائی بر حق آزادی اطلاعات تصریح شده است (ماده ۶-۳۱۱ قانون CRPA). در این جا نیز نکاتی شایان توضیح است؛ اول، هم اشخاص حقیقی و هم حقوقی از استثناء حریم خصوصی بهره مند می شوند. به عنوان مثال، این بدان معنی است که اسنادی از جمله اطلاعات مربوط به اتحادیه های کارگری و نمایندگی آنها قابل افشا نیست، زیرا چنین افشایی جهت گیری اتحادیه های کارگری شرکت ها و کارخانه ها را آشکار می کند. دوم، فقط شخصی که اطلاعات در سند به او مربوط می شود یا شخصی که به طور قانونی او را نمایندگی می کند می تواند دسترسی به اسناد اداری را درخواست کند. بنابراین اعضای خانواده، ورثه یا وصی نیز حق دسترسی به این گونه اطلاعات را ندارند. سوم، استثناء حریم خصوصی صرفاً شامل نام و نام خانوادگی افراد نمی شود. در رویه قضایی و رویه کمیسیون دسترسی به اسناد اداری (کادا)،^۲ تاریخ تولد و آدرس خصوصی یک شخص^۳، وضعیت خانوادگی، روابط عاطفی، وضعیت بهداشتی شامل بارداری، داده های پدر و مادر، درآمد و مالیات، رزومه و نظرات سیاسی و مذهبی نیز مربوط به حریم خصوصی تلقی می شود. جالب توجه است که حریم خصوصی پر استنادترین استثنایی است که کادا با اعمال آن از ارائه اطلاعات ممانعت به عمل آورده است (Marique & Slautsky, 2017: 30).

۴/۶/۴. ایمنی، سلامتی و حرمت اشخاص

^۱ این که قانون دو شرط لازم را برای افشای اطلاعات مربوط به حریم خصوصی مقرر کرده، در راستای حفاظت از حریم خصوصی افراد قابل تأیید است؛ چراکه در فرض، اگر پدر مجبوری بخواهد اطلاعات خصوصی پزشکی مولی علیه خود را از مؤسسه دارنده اطلاعات (مثلاً بیمارستان) دریافت کند، چاره ای ندارد جز آن که از فرزند خویش رضایت نامه صریح و مکتوب دریافت کند.

^۲ Commission for access to administrative documents (CADA).

بعدرتر به این نهاد مهم در نظام آزادی اطلاعات فرانسه خواهیم پرداخت.

^۳ به استثنای منطقه دولتی محلی که شخص در آن زندگی می کند.

اگر مؤسسه‌ای تشخیص دهد افشای اطلاعات، سلامت جسمی یا روانی افراد را تهدید می‌کند یا به ایمنی عمومی آسیب می‌زند، حتی در مورد اطلاعات شخصی متقاضی، موظف به خودداری از ارائه آن است.

اصل بیست و دوم قانون اساسی ایران، جان و حیثیت افراد را مصون از تعرض می‌داند و ماده ۱۶ قانون ا.د.ا نیز افشای اطلاعات تهدیدکننده جان یا سلامتی اشخاص را ممنوع کرده است. برای مثال، افشای هویت منابع خبری در صورت تهدید امنیت آن‌ها ممنوع است. همچنین، تبصره ۲ ماده ۱۷ ارائه اطلاعاتی را که باعث هتک حیثیت افراد، نقض عفت عمومی یا اشاعه فحشا باشد، ممنوع می‌داند. به نظر نگارندگان، استثنای حفظ حرمت اشخاص می‌توانست ذیل حریم خصوصی تعریف شود و نیازی به تصریح جداگانه نبوده است.

قوانین فرانسه به صراحت امنیت و سلامتی اشخاص را به‌عنوان استثنای حق آزادی اطلاعات عنوان نکرده‌اند. اگرچه امنیت عمومی و امنیت دولتی ذکر شده و شاید امنیت عمومی و امنیت افراد باهم هم‌پوشانی داشته باشند، اما در نگاهی دقیق‌تر می‌توان این‌گونه تحلیل کرد که حیطه امنیت افراد بیشتر به یک خطر خاص علیه یک فرد دلالت دارد و لزوماً به خطر افتادن امنیت یک یا چند شخص، امنیت عمومی را خدشه‌دار نمی‌کند. باری، در قوانین گوناگون و خاص دیگری درمورد امنیت اشخاص احکامی وجود دارد؛ از جمله حق خبرنگاران برای عدم افشای منابع اطلاعاتی خود حتی در پیشگاه دادگاه، که به نوعی بحث مانحن‌فیه مرتبط است.^۱

۴/۶/۵. مالکیت‌های فکری و منافع تجاری

اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی ممکن است دارای ارزش اقتصادی باشد و افشای آن‌ها به منافع اشخاص ثالث یا مؤسسه عمومی لطمه بزند. اسناد دارای ارزش اقتصادی، ممکن است در زمره مالکیت‌های فکری قرار بگیرند و در نتیجه افشای آن‌ها، نقض مالکیت‌های فکری است یا حتی خارج از قلمرو مالکیت فکری، به‌طور مستقل تحت حمایت باشند. در نتیجه ممکن است، درخصوص برخی اطلاعات، قواعد ناظر بر دسترسی با قواعد ناظر بر مالکیت در تعارض قرار گیرد (انصاری، ۱۳۹۷: ۱۴۸).

طبق ماده ۱۶ قانون ا.د.ا، اگر ارائه اطلاعات موجب خسارت مالی یا تجاری به اشخاص شود، مؤسسات موظف به خودداری از ارائه آن اطلاعات هستند. از اطلاق واژه خسارت برمی‌آید که خسارات مستقیم و غیرمستقیم را شامل می‌شود. مثلاً افشای اسرار تجاری یک بنگاه اقتصادی که ممکن است باعث نقض حقوق رقابت و به نفع رقبا باشد، غیرمستقیم موجب خسارت خواهد شد. همچنین، نقض حقوق مالکیت فکری و صنعتی نیز خسارت‌هایی به دارندگان این حقوق وارد می‌کند. لذا در مصاف آزادی اطلاعات و تأمین منافع شخصی مالی و تجاری اشخاص، کفه ترازو به سمت منافع اشخاص سنگینی می‌کند.

ماده L321-2 قانون روابط ملت و دولت فرانسه، نقض حقوق مالکیت فکری را به‌عنوان استثنایی بر آزادی اطلاعات اعلام می‌کند. این استثناء، شامل اطلاعات محرمانه اقتصادی و مالی، استراتژی‌های تجاری و صنعتی است. عنصر رقابت نقش تعیین‌کننده‌ای در این که آیا افشای اطلاعات موجب نقض حقوق مالکیت فکری یا تقویت منافع تجاری و برهم خوردن توازن رقابتی می‌شود یا نه، دارد. به‌عنوان مثال، اظهارات یک سازمان تأمین اجتماعی که در محیط رقابتی فعالیت نمی‌کند، مشمول این استثنا نمی‌شود (CADA،

^۱ برای مطالعه بیشتر نک: انصاری، باقر (۱۳۹۷). حق دسترسی به اطلاعات. تهران: دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی رسانه. ص ۲۵۲.

advice no 20163396, 22 September 2016).^۱ کادا و دادگاه‌های اداری این استثنا را به‌طور گسترده‌ای تفسیر می‌کنند؛ به‌طوری‌که حتی اگر یک شخص حقوقی در موقعیت انحصار باشد، این استثنا هم‌چنان قابل اعمال است (CE, 21 April 2017, no 394606). هم‌چنین، کادا اعلام کرده که اطلاعات مرتبط با استراتژی‌های اقتصادی دولت در مورد انحصارات سابق نیز تحت این محدودیت قرار دارند و نمی‌توانند منتشر شوند (CADA, Annual report 2016: 31-32).

۴/۶/۶. سایر استثنائات و محدودیت‌ها

علاوه بر استثنائات پیش‌گفته، قانون ایران اطلاعاتی را که ارائه آن‌ها موجب ورود لطمه به «امنیت و آسایش عمومی» و «اعمال نظارت بر مهاجرت به کشور» می‌شود از شمول اطلاعات موضوع آزادی اطلاعات خارج کرده است (بندهای «الف» و «د» ماده ۱۷ قانون ا.د.ا). همان‌گونه که پیشتر بیان شد، واژه لطمه مبهم است و دقیقاً مشخص نیست به چه کیفیتی لطمه موضوع این ماده محقق می‌شود. از سوی دیگر، برای نگارندگان مشخص نیست که چگونه ممکن است افشای اطلاعاتی، به اعمال نظارت بر مهاجرت به کشور لطمه وارد کند.

هم‌چنین، قانون ا.د.ا به‌طور شایسته‌ای تمامی اطلاعات مرتبط با «خطرات زیست‌محیطی» و «تهدید سلامت عمومی» را از شمول استثنائات حق آزادی اطلاعات خارج کرده است. این بدان‌معناست که نمی‌توان از ارائه این اطلاعات با استناد به محدودیت‌های آزادی اطلاعات مانند صیانت از اسرار دولتی و امنیت عمومی ممانعت کرد. منطق این حکم قانونی این است که تهدیدات علیه سلامت عمومی و خطرات زیست‌محیطی به‌طور مستقیم با جان و مال انسان‌ها ارتباط دارند، بنابراین مردم حق دارند با دسترسی به این اطلاعات برای حفاظت از خود اقدام کنند و افکار عمومی را نسبت به مسئولیت دستگاه‌های عمومی در دفع این خطرات آگاه و مطالبه‌گر می‌سازد.

در فرانسه، «روابط بین‌المللی و سیاست خارجی» به‌عنوان استثنایی بر حق آزادی اطلاعات شناخته می‌شود. این استثناء شامل اسناد مرتبط با روابط دیپلماتیک بین نهادهای عمومی فرانسه و نهادهای خارجی مانند نامه‌های دیپلماتیک است. در برخی موارد، این استثناء به اسنادی که به‌طور غیرمستقیم با روابط دیپلماتیک مرتبط هستند، مانند دستورالعمل‌های ارسال‌شده به کنسولگری‌ها برای رسیدگی به درخواست‌های ویزا، گسترش می‌یابد، اما شامل درخواست‌های فردی ویزا نمی‌شود (Lallet, 2014: 164-165). این استثناء برای حفاظت از امنیت ملی و دولتی در برابر تهدیدات احتمالی جاسوسی و ضدامنیتی وضع شده است.

۴/۷. نهادهای مسئول نظارت بر اجرای آزادی اطلاعات

در ایران، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مسئول نظارت بر اجرای آزادی اطلاعات است. این کمیسیون طبق ماده ۱۸ قانون ا.د.ا تأسیس شده و وظایف مختلفی دارد: حمایت از آزادی اطلاعات، تدوین برنامه‌های اجرایی در زمینه اطلاع‌رسانی، نظارت بر اجرای صحیح قانون، رفع اختلافات در کیفیت ارائه اطلاعات، فرهنگ‌سازی، مشاوره و ارائه نظرات مشورتی، ارائه گزارش سالانه به مجلس و رئیس‌جمهور درخصوص رعایت قانون در مؤسسات مشمول. کمیسیون متشکل از وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی به‌عنوان رئیس و وزرای ارتباطات و فناوری اطلاعات، اطلاعات، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و رؤسای

^۱ قابل دسترسی با لینک زیر: <https://cada.data.gouv.fr/> ۲۰۱۶۳۳۹۶

سازمان‌های اداری و استخدامی و برنامه‌ویودجه^۱ یا معاونان ذی‌ربط و رئیس دیوان عدالت اداری، رئیس کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی و دبیر شورای عالی فناوری اطلاعات است. براساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماری از اعضای این کمیسیون به‌صورت مستمر در جلسات حاضر نمی‌شوند و شمار دیگری از اعضا نیز حضور پررنگ و مؤثری در جلسات کمیسیون ندارند (مرتب و دیگران، ۱۴۰۳: ۱۷)؛ این گزارش نشان می‌دهد که جدیت و اهمیت وظایف این کمیسیون در اجرای هرچه بهتر قانون ا.د.ا و توسعه جریان آزادانه اطلاعات، برای بسیاری از اعضای آن روشن نشده است.

وظیفه کمیسیون دائر بر رفع اختلافات از طریق ایجاد وحدت رویه، به رسیدگی به اختلافات مربوط به حق دسترسی به اطلاعات اشاره دارد. این اختلافات می‌توانند بین مؤسسات مشمول قانون باهم یا بین شهروندان و مؤسسات مزبور ایجاد شود. کمیسیون اختیاراتی برای رسیدگی به این اختلافات دارد، از جمله صلاحیت اخذ یا رویت مدارک و اسناد مرتبط با وظیفه. رأی کمیسیون در این رسیدگی‌ها برای طرفین قاطع و لازم‌الاجرا است، ولی طبق اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی و ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، این رأی قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری یا مراجع عمومی دادگستری است.

در فرانسه، کمیسیون دسترسی به اسناد اداری (کادا)^۲ مسئول نظارت بر اجرای آزادی اطلاعات است. کادا یک نهاد اداری مستقل و مشورتی است که وظیفه نظارت بر اجرای قوانین آزادی اطلاعات را برعهده دارد. این کمیسیون در سال ۱۹۷۸ تأسیس شد تا با عضویت طیف گسترده‌ای از افراد در آن بدون در نظر گرفتن نقشی برای قوه مجریه و خصوصاً وزیران، به‌عنوان یک نهاد مستقل از دولت عمل کند (خانی‌والی‌زاده، ۱۳۹۸: ۱۳۴) و تحت تأثیر نفوذهای سیاسی قرار نگیرد، اگرچه از نظر اداری و مالی به نخست‌وزیری و برخی دیگر از نهادهای فرانسوی وابسته است.

کادا نقش کلیدی در ترویج حق دسترسی به اطلاعات در ادارات عمومی و میان شهروندان دارد و به‌طور منظم مشاوره‌هایی به ادارات عمومی در مورد تفسیر قانون ارائه می‌دهد. این نهاد در مواردی به دولت مشورت می‌دهد و اصلاحاتی در قوانین و مقررات به نفع شفافیت پیشنهاد می‌کند. کادا نقش آگاه‌سازی عمومی در مورد آزادی اطلاعات را نیز ایفا می‌کند.

مهم‌ترین نقش کادا، نقش مشورتی آن در اختلافات میان ادارات عمومی و درخواست‌کنندگان اطلاعات است. پیش از هر اقدام قضائی علیه یک مؤسسه عمومی که دسترسی به اسناد را رد می‌کند، باید درخواست مشاوره به کادا ارسال شود، که معمولاً تا دو ماه پس از تصمیم رد درخواست باید انجام شود. این شرط، اعتبار هر اقدام قضائی در زمینه دسترسی آزاد به اطلاعات است.

نتیجه‌گیری

آزادی اطلاعات به‌معنای آزادی جریان اطلاع‌رسانی و آزادی دسترسی به اطلاعات، از زمره حق‌های اساسی است که هم موجب توانمندی افراد در حوزه‌های گوناگون شده و هم در تقویت شفافیت به‌عنوان یک رکن مهم در دموکراسی و حکمرانی خوب^۳ مؤثر است؛ از این‌روست که عمده کشورهای جهان اقدام به تنظیم و تدوین قوانین و مقرراتی راجع به آن کرده‌اند. هم‌چنین همان-

^۱ در قانون ا.د.ا که در زمان موجودیت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به‌تصویب رسیده، رئیس این سازمان به‌عنوان عضو این کمیسیون تعیین شده است، اما بعد از تفکیک این سازمان به دو سازمان «برنامه‌ویودجه» و «اداری و استخدامی» کشور، رؤسای این دو سازمان عملاً عضو این کمیسیون محسوب می‌شوند.

^۲ Commission for access to administrative documents (CADA).

^۳ Good Governance.

گونه که اشاره شد، حمایت‌های بین‌المللی در قالب اسناد و برنامه‌ها توسط سازمان‌های بین‌المللی دولتی و غیردولتی از این حق صورت گرفته است.

فرانسه در مقایسه با ایران، زودتر به جرگه کشورهای واضع قوانین و مقررات در زمینه آزادی اطلاعات پیوسته است. قوانین اساسی فرانسه و جمهوری اسلامی ایران، صراحتاً این حق را مورد تأکید قرار نداده‌اند، بلکه ضرورت آن در دو نظام حقوقی مورد مطالعه، از مواد و اصول گوناگون استنباط می‌شود. قواعد و مقررات راجع به آزادی اطلاعات در ایران، در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ و آئین‌نامه‌های آن تدوین شده است؛ حال آن‌که در فرانسه، از سال ۱۹۷۸، قوانین و مقررات متعددی در این موضوع وضع و آرای قضایی و رویه‌های اداری گوناگونی صادر و اعمال شده، که مجموعه این موارد نظام آزادی اطلاعات فرانسه را شکل می‌دهد.

تکلیف به اطلاع‌رسانی ابتکاری یا فعالانه توسط مؤسسات عمومی، در قوانین هر دو کشور تصریح شده است. به‌علاوه، هر دو کشور معنای نسبتاً وسیعی از اطلاعات موضوع آزادی اطلاعات را مورد اتخاذ قرار داده‌اند. هم‌چنین هر دو کشور استثنائاتی در زمینه حفاظت از امنیت عمومی و ملی، اسرار دولتی، بهداشت و سلامت عمومی، حریم خصوصی افراد و مالکیت‌های فکری و تجاری وضع کرده‌اند؛ هرچند در تدوین و تعیین مستثنیات وارده بر حق آزادی اطلاعات، فرانسه تلاش کرده تا با احصای جزئی‌تر و دقیق‌تر موارد محدودکننده آزادی اطلاعات، از ابهام و گنگی دوری جسته و از سوءاستفاده‌های احتمالی از زبان کلی قانون جلوگیری کند.

در هر دو کشور، نهادهایی برای حفاظت از دسترسی آزاد به اطلاعات تأسیس شده است؛ کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران و کمیسیون دسترسی به اسناد اداری در فرانسه. این دو نهاد به غیر از وظایف ترویجی و فرهنگ‌سازی راجع به دسترسی آزاد به اطلاعات، دارای مسئولیت‌های فنی و سیاست‌گذاری در راستای تثبیت و تقویت آزادی اطلاعات هستند. علاوه بر این، مرجع اولیه حل اختلاف بین دستگاه‌ها در موضوع آزادی اطلاعات و مرجع اداری شبه‌قضایی رسیدگی به اعتراض‌های متقاضیان دسترسی به اطلاعات به تصمیم‌های دستگاه‌های طرف درخواست هستند. بدیهی است که آرا و تصمیمات صادره این کمیسیون‌ها قابل تجدیدنظرخواهی در مراجع قضایی اداری- دیوان عدالت اداری در ایران و دادگاه‌های اداری و شورای دولتی در فرانسه- است.

در ساحت تقنین و مقررگذاری، هر دو کشور الزامات و موازین تقریباً مشابهی وضع کرده‌اند، هرچند در برخی موارد هم‌چون مدت قانونی پاسخ‌گویی دستگاه‌ها در ایران نسبت به فرانسه کمتر است و این امر موجب تسریع در تحقق حق متقاضی در دسترسی آزاد به اطلاعات می‌شود. از طرفی دیگر، فرانسه با تعیین جزئی‌تر و واضح‌تر مصادیق اطلاعات مشمول حق آزادی اطلاعات و محدودیت‌های وارده بر آن، تقنین دقیق‌تر و کم‌ابهام‌تری داشته که این امر می‌تواند مورد دقت قانون‌گذار ایرانی در تدوین، تصحیح و تنقیح قوانین، بالخصوص قوانین مربوط به حق‌های اساسی مردم هم‌چون حق دسترسی آزاد به اطلاعات قرار گیرد. در ساحت اجرای قانون و مقررات اما، احتمالاً تفاوت‌های معتناهی قابل بررسی باشد که این موضوع می‌تواند موضوع پژوهش‌های آتی در زمینه حق آزادی اطلاعات قرار گیرد. درنهایت پیشنهاد می‌گردد به‌منظور اجرای دقیق قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، کمیسیون موضوع قانون مزبور با جدیت بیشتری مبادرت به انجام وظایف قانونی خود کرده و با تأکید بر تدوین

اصولی شیوه‌نامه‌ها و پیگیری اجرای آن‌ها و ارتقای آگاهی عمومی و اصلاح فرهنگ سازمانی محرمانه‌انگاری اطلاعات، گام‌های عملی موثری به سمت توسعه حق دسترسی آزاد به اطلاعات بردارد.

منابع و مأخذ

۱. فارسی

- امامی، محمد و استوارسنگری، کورش (۱۳۹۹). حقوق اداری. ج ۱. تهران: میزان.
- انصاری، باقر (۱۳۸۶). حقوق ارتباط جمعی. تهران: سمت.
- انصاری، باقر (۱۳۹۷). حق دسترسی به اطلاعات. تهران: دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی رسانه.
- انصاری، باقر (۱۳۹۹). حقوق رسانه. تهران: سمت.
- جمعی از پژوهشگران (۱۳۹۶). مبانی آرا و نظرات شورای نگهبان در سال ۱۳۸۷، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- حاجی، زهرا (۱۳۹۳). بررسی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و آثار آن در نظام حقوقی مطبوعات. علوم خبری. ۲(۹): ۱۴۰-۱۷۳.
- خانی‌والی‌زاده، سعید (۱۳۹۸). کمیسیون‌های دسترسی به اطلاعات در پرتو حقوق فرانسه. پژوهش‌های حقوق تطبیقی. ۲۳(۳): ۱۲۷-۱۵۳.
- خانی‌والی‌زاده، سعید (۱۳۹۹). دسترسی به اطلاعات و اسناد اداری در حمایت از حقوق شهروندان در حقوق فرانسه. مطالعات حقوق عمومی. ۵۰(۳): ۹۸۵-۹۶۷.
- خسروی، حسن، رامین‌نیا، مژگان و حسینی، محمد جواد (۱۴۰۰). آزادی دسترسی به اسناد و اطلاعات در حقوق اداری ایران و اتحادیه اروپا. فصل‌نامه حقوق اداری. ۸(۲۷): ۷۷-۹۷.
- خوباری، حامد. (۱۴۰۳). مطالعه تطبیقی و انتقادی حق بر فراموش شدن در پرتو اسناد بین‌المللی و حقوق ایران. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی. ۷(۲۳): ۱۲۷-۱۵۲. [doi: 10.22034/law.2024.2028152.1335](https://doi.org/10.22034/law.2024.2028152.1335)
- راجی، سید محمدهادی و صالحی، احمد (۱۳۹۷). سازوکارهای حق دسترسی به اطلاعات بودجه در نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا. آموزه‌های حقوقی گواه. ۴(۷): ۵۱-۹۰.
- رستمی، ولی و سهرابی، حامد. (۱۴۰۳). بررسی اصول حاکم بر نظام بودجه‌ریزی در ایران و فرانسه. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی. ۷(۲۲): ۵۷-۹۹. [doi: 10.22034/law.2024.2015999.1276](https://doi.org/10.22034/law.2024.2015999.1276)
- سلیمان‌دهکردی، الهام و افراسیابی، علی (۱۳۹۴). حق دسترسی آزاد به اطلاعات در نظام حقوقی بین‌المللی و ملی. مطالعات بین‌المللی پلیس. ۶(۲۱): ۷۵-۱۰۰.
- صفایی، حسین (۱۳۹۶). دوره مقدماتی حقوق مدنی. ج ۱. تهران: میزان.
- مرتب، یحیی، موسوی‌صالح، محمد و میرزاحمدی، ایلینا (۱۴۰۳). تحلیل و آسیب‌شناسی اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (گزارش نظارتی). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- معتمدنژاد، کاظم و معتمدنژاد، رویا (۱۳۸۶). حقوق ارتباطات. ج ۱. تهران: دفتر مطالعات و توسعه رسانه‌ها.
- نمک‌دوست‌تهرانی، حسن (۱۳۸۳). آزادی اطلاعات و حق دسترسی؛ بنیان دموکراسی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ویژه، محمدرضا و طاهری، آزاده‌سادات (۱۳۹۰). تحلیلی بر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در پرتو اصول کلی حاکم بر دسترسی اطلاعات. پژوهش حقوق عمومی. ۱۳(۳۵): ۲۳۷-۲۶۸.

۲. خارجی

- Carver. R. (2015). Freedom of Information; Training Manual for Public officials, At: http://www.article19.org/pdfs/tools/foitrainer_smanual.pdf.
- Case C-71/14, East Sussex County Council v Information Commissioner, Judgment of the Court (First Chamber) of 6 October 2015, ECLI:EU:C:2015:656, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62014CJ0071>
- Florini. A. (2007). The Right to Know: Transparency for an Open World. Columbia University Press.
- Frankel. M. (2001). Freedom of Information and Corruption. Paper for the Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity (The Campaign for Freedom of Information). At: www.cfoi.org.uk.

- Lallet. A. (2014). Documents administratifs. accès et réutilisation, Répertoire de contentieux administrative. Dalloz.
- Marique. Y. & Slautsky. E. (2017). Freedom of Information in France; Law and Practice. Milan: EGPA Conference.
- Mendel. T. (2008). Freedom of Information: A Comparative Legal Survey. UNESCO.
- Staples. W. (2007). Encyclopedia of Privacy. Volumes 1 & 2. London: Greenwood Press.

۳. قوانین و مقررات

- اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه مصوب ۱۷۸۹.
- آرای شورای دولتی فرانسه.
- آئین نامه اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۹۳/۰۸/۲۱ هیأت وزیران.
- آئین نامه اجرایی ماده ۸ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۴۰۰/۰۳/۲۳ هیأت وزیران.
- آئین نامه طرز نگهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و طبقه بندی و نحوه مشخص نمودن نوع اسناد و اطلاعات مصوب ۱۳۵۴/۱۰/۰۱ هیأت وزیران.
- قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی با اصلاحات و الحاقات بعدی.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ و بازنگری شده ۱۳۶۸.
- قانون اساسی فرانسه مصوب ۱۹۵۸ و بازنگری شده ۲۰۰۸.
- قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ کمیسیون خاص مشترک مجلسین.
- قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ مجلس شورای اسلامی.
- قانون آزادی اطلاعات فرانسه مصوب ۱۹۷۸ (FOIA).
- قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۸۴.
- قانون جمهوری دیجیتال فرانسه مصوب ۲۰۱۶ (FDRA).
- قانون روابط ملت و دولت فرانسه مصوب ۲۰۱۶ (CRPA).
- قانون شفافیت قوای سه گانه، دستگاه های اجرایی و سایر نهادها مصوب ۱۴۰۳ مجلس شورای اسلامی.
- قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی مصوب ۱۳۵۳ مجلس شورای ملی.
- قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی.
- قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی.
- نظرات شورای نگهبان.

۴. پایگاه های اینترنتی

- پایگاه اینترنتی اتحادیه اروپا به نشانی www.european-union.eu.
- پایگاه اینترنتی شورای دولتی فرانسه به نشانی www.conseil-etat.fr.
- پایگاه اینترنتی کمیسیون دسترسی به اسناد اداری فرانسه (CADA) به نشانی www.cada.fr.
- سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی www.nazarat.shora-rc.ir.
- سامانه دسترسی آزاد به اطلاعات نشانی www.iranfoia.ir.

References

- Ansari, B. (2007). Mass Communications Law. Tehran: Samt Publisher. (In Persian)
- Ansari, B. (2018). Right of Access to Information. Tehran: Research Center For Culture, Art And Communications. (In Persian)
- Ansari, B. (2020). Media Law. Tehran: Samt Publisher. (In Persian)
- Carver. R. (2015). Freedom of Information; Training Manual for Public officials, At: http://www.article19.org/pdfs/tools/foitrainer_smanual.pdf.
- Case C-71/14, East Sussex County Council v Information Commissioner, Judgment of the Court (First Chamber) of 6 October 2015, ECLI:EU:C:2015:656, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62014CJ0071>
- Emami, M. & Ostovar Sangari, K. (2020). Administrative Law. Vol. 1, Tehran: Mizan Publisher. (In Persian)
- Florini. A. (2007). The Right to Know: Transparency for an Open World. Columbia University Press.

- Frankel. M. (2001). Freedom of Information and Corruption. Paper for the Global Forum on Flighting Corruption and Safeguarding Integrity (The Campaign for Freedom of Information). At: www.cfoi.org.uk.
- Group of Researchers (2017). Foundations of the Opinions and Views of the Guardian Council Derived from the Detailed Proceedings of the Years 2008-09. Tehran: Guardian Council Research Institute. (In Persian)
- Haji, Z. (2014). Examining the Law on the Publication and Free Access to Information and its Effects in the Legal System of the Press. *Journal of News Science*, 2(9), 140-173. (In Persian)
- Khani Valizadeh, S. (2019). The Commissions for Access to Information in the Light of French Law. *Comparative Law Research Quarterly*, 23(3), 127-154. (In Persian)
- Khani Valizadeh, S. (2020). The Access to Information and Administrative Documents in Support of Citizens' Rights in French Law. *Public Law Studies Quarterly*, 50(3), 967-985. (In Persian)
- Khosravi, H. & Raminnia, M. & Hoseini, M. (2021). Freedom of Access to Documents and Information in the Administrative Law of Iran and the European Union. *Quarterly Journal of Administrative Law*, 8(27), 77-98. (In Persian)
- Khubyari, H. (2024). A Review of Principles Governing the budgeting system in Iran and France. *Journal of Research and Development in Comparative Law*, 7(23), 127-152. doi: [10.22034/law.2024.2028152.1335](https://doi.org/10.22034/law.2024.2028152.1335). (In Persian)
- Lallet. A. (2014). Documents administratifs. accès et réutilisation, Répertoire de contentieux administrative. Dalloz. (In French)
- Marique. Y. & Slautsky. E. (2017). Freedom of Information in France; Law and Practice. Milan: EGPA Conference.
- Mendel. T. (2008). Freedom of Information: A Comparative Legal Survey. UNESCO.
- Morattab, Y. & Mousavi Saleh, M. & Mirza Mohammadi, I. (2024). Analysis and Pathology of the Implementation of the Publication and Free Access to Information Act. Tehran: Islamic Parliament Research Center. (In Persian)
- Motamednezhad, K. & Motamednezhad, R. (2007). Communications Law. Vol. 1, Tehran: Media Studies and Planning Office. (In Persian)
- Namakdoust Tehrani, H. (2004). Freedom of Information and the Right to Access; the Foundation of Democracy. Tehran: Islamic Parliament Research Center. (In Persian)
- Raji, S.M. & Salehi, A. (2018). Mechanisms of Access to Information of Budget in Iran Legal System and European Union. *Journal of Legal Educations Govah*, 4(7), 51-90. (In Persian)
- rostami, V. and Sohrabi, H. (2024). A Review of Principles Governing the budgeting system in Iran and France. *Journal of Research and Development in Comparative Law*, 7(22), 57-99. doi: [10.22034/law.2024.2015999.1276](https://doi.org/10.22034/law.2024.2015999.1276). (In Persian)
- Safaei, H. (2017). Civil Law Summary. Tehran: Mizan Publisher. (In Persian)
- Soleyman Dehkordi, E. & Afrasiyabi, H. (2015). The Right to Free Access to Information in the International and National Legal System. *Quarterly Journal of International Police Studies*, 6(21), 75-100. (In Persian)
- Staples. W. (2007). Encyclopedia of Privacy. Volumes 1 & 2. London: Greenwood Press.
- Vizhe, M. & Taheri, A. (2011). Contribution to the Publication and Free Access to Information with Regard to the General Principles of Access to Information. *Public Law Research*, 13(35), 237-268. (In Persian).