

Investigating barriers and challenges to freedom of information

Seydeh Zahra Jafari Farsi¹, Moin Sabahi Graghani², Mostafa Seraji³

Abstract

Field and Aims: One of the basic foundations of transparent government is the right of citizens to access information. This right is one of the most important examples of intellectual freedoms, because with the help of accurate and measured information, people can cultivate their thoughts and minds and publish their thoughts. But sometimes it encounters obstacles that make it difficult to achieve the desired goals. Therefore, the question arises that what obstacles and challenges does freedom of information face in Iranian law?

Method: This research has been applied in terms of purpose, and in terms of data collection by documentary method and by studying valid laws and sources and the obtained information has been analyzed descriptively-analytically.

Finding and Conclusion: The legal system of free access to information is one of the basic elements of democratic governments and the most essential tool for guaranteeing fundamental freedoms, including the right to freedom of expression and the right to self-determination. On the one hand, the right to seek or access information can be considered one of the most essential elements of freedom of expression, and on the other hand, democracy can not guarantee a bright future without guaranteeing the right to information. The right to information has two narrow and broad meanings. This right, in its narrow sense, envisages freedom to seek information, but its broader concept includes the right to access information or the right to receive information. A comprehensive interpretation of the eighth principle of the Constitution of the Islamic Republic of Iran justifies this right in the constitutional rights of our country. The legal system became the subject. Nevertheless, the recent law has its drawbacks, obstacles and challenges that have been mentioned.

Keywords: Freedom of information, human rights, fundamental rights, citizenship, democracy.

*Citation (APA): Jafari Farsi, S., Sabahi Graghani, M., Seraji, M. (2022). Investigating barriers and challenges to freedom of information. *International Legal Research*, 15(55), 253-272.

http://alr.iauctb.ac.ir/article_691145.html?lang=en

1. PhD Student in Public Law, Bandar Abbas Branch, Islamic Azad University, Bandar Abbas, Iran. Email: Zjafari7504@gmail.com

2. Department of Public Law, Bandar Abbas Branch, Islamic Azad University, Bandar Abbas, Iran and Assistant Professor of Law Department, Shahid Haj Ghasem Soleimani Branch (Kerman), Islamic Azad University, Kerman, Iran. (Author). Email: MoienSabahi@yahoo.com

3. Assistant Professor, Department of Public Law, Bandar Abbas Branch, Islamic Azad University, Bandar Abbas, Iran. Email: mostafa_seraji@yahoo.com

بررسی موانع و چالش‌های آزادی اطلاعات

سیده زهرا جعفری فارسی^۱، معین صباحی گراغانی^۲، مصطفی سراجی^۳

چکیده

زمینه و هدف: یکی از پایه‌های اساسی حکومت‌های شفاف، حق دسترسی شهروندان به اطلاعات است. این حق، یکی از مهم‌ترین مصادیق آزادی‌های فکری است، چراکه با کمک اطلاعات درست و سنجیده افراد می‌توانند به پرورش فکر و ذهن خود بپردازند و افکار خود را منتشر سازند. اما گاهی این امر با موانعی مواجه می‌گردد که تحقق اهداف مورد نظر را با چالش مواجه می‌سازد. لذا، این سوال مطرح است که آزادی اطلاعات در حقوق ایران با چه موانع و چالش‌هایی مواجه می‌باشد؟

روش: این پژوهش از نظر هدف، کاربردی و به لحاظ گردآوری اطلاعات به روش اسنادی و از طریق مطالعه قوانین و منابع معتبر انجام شده و اطلاعات به دست آمده به صورت توصیفی-تحلیلی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

یافته‌ها و نتایج: نظام حقوقی دسترسی آزاد به اطلاعات یکی از عناصر پایه‌ای حکومت‌های دموکراتیک و ضروری‌ترین ابزار در جهت تضمین آزادی‌های اساسی از جمله حق آزادی بیان و حق تعیین سرنوشت است. از سویی، حق جستجو یا دسترسی به اطلاعات را می‌توان یکی از ضروری‌ترین عناصر آزادی بیان دانست و از دیگر سوی، مردم‌سالاری نیز بدون تضمین حق آگاهی نمی‌تواند متضمن آینده‌ای روشن باشد. حق آگاهی دارای دو مفهوم مضیق و موسع می‌باشد. این حق در مفهوم مضیق آن، آزادی در جستجوی اطلاعات را مدنظر قرار می‌دهد، اما مفهوم موسع آن، شامل حق دسترسی به اطلاعات یا حق دریافت اطلاعات است. تفسیر موسع از اصل هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، این حق را در حقوق اساسی کشورمان مدلل می‌سازد، به همین دلیل در کشورما نیز در سال ۱۳۸۸ شمسی با تصویب قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات»، این حق به صورت عام و فراگیر وارد نظام حقوق موضوعه شد. با این وجود، قانون اخیر حائز ایرادات، موانع و چالش‌هایی است که به آن‌ها اشاره شده است.

کلیدواژه‌ها: آزادی اطلاعات، حقوق بشر، حقوق اساسی، حق شهروندی، دموکراسی.

*استناددهی (APA): جعفری فارسی، سیده زهرا؛ صباحی گراغانی، معین؛ سراجی، مصطفی. (۱۴۰۱). بررسی موانع و چالش‌های آزادی اطلاعات. *تحقیقات حقوقی بین‌المللی*، ۱۵(۵۵)، ۲۷۲-۲۵۳.

http://alr.iuctb.ac.ir/article_691145.html

^۱ دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد بندرعباس، دانشگاه آزاد اسلامی، بندرعباس، ایران. رایانامه: Zjafari7504@gmail.com

^۲ گروه حقوق عمومی، واحد بندرعباس، دانشگاه آزاد اسلامی، بندرعباس، ایران و استادیار گروه حقوق، واحد شهید حاج قاسم سلیمانی (کرمان)، دانشگاه آزاد اسلامی، کرمان، ایران. (نویسنده مسئول). رایانامه: Moiensabahi@yahoo.com

^۳ استادیار گروه حقوق عمومی، واحد بندرعباس، دانشگاه آزاد اسلامی، بندرعباس، ایران. رایانامه: mostafa_seraji@yahoo.com

مقدمه

آزادی اطلاعات به عنوان یک عنصر لاینفک تمایل و توان به کارگیری امتیازات خود را بدون سوءاستفاده الزامی می‌داند. آزادی اطلاعات به عنوان یک امر اساسی که تعهدات اخلاقی برای یافتن وقایع بدون هرگونه مخاطره و برای گسترش دانش بدون قصد سوء الزامی می‌باشد (بوودن^۱، ۱۹۹۷: ۴۲).

آزادی اطلاعات به عنوان یک حق انسانی در اسناد بین‌المللی تعریف شده و در دسته حقوق بشر نسل چهارم قرار دارد. در واقع، حق به اطلاعات از مصادیق بسیار مهم نسل چهارم حقوق بشر باشد. این حق که در کنار حقوقی مثل آزادی بیان اطلاعات و رسانه‌ها مطرح می‌شود، امروزه زمینه‌ساز تحقق حقوق بشر بوده و بدون برخورداری از این حق نمی‌توان به دستیابی و برخورداری از سایر حقوق امیدوار بود (بابازاده مقدم، ۱۳۹۹: ۲۱۰).

بدون شک، آزادی اطلاعات نقش مهمی را هم در توسعه انسانی ایفا می‌کند و هم در شکل دادن هویت و شخصیت انسانی و نیز ارتقاء فردی. همچنین، آزادی اطلاعات تأثیر بسزایی در پیشرفت جوامع در رابطه با مسائل اجتماعی و فرهنگی ایفا می‌کند. آزادی اطلاعات در کنار مفاهیمی نظیر آزادی بیان و آزادی مطبوعات از الزامات نظام‌های مردم‌سالار است.

یکی از مؤلفه‌های اجتماعی، سیاسی و حقوقی دولت مدرن در جهان معاصر، جایگاه و حقوق و امتیازات شهروندان است. به دنبال تحولات اجتماعی و انقلاب‌های سیاسی در دو قرن گذشته و فروپاشی بنیان حکومت‌های خودکامه و پیدایش مفاهیم جدید در ادبیات سیاسی و حقوقی، دوره جدیدی در تجربه تاریخی بشر رقم خورد. پیدایش مجالس قانونگذاری، تفکیک قوای حکومتی، استقلال دستگاه قضا، تحدید قدرت سیاسی و ظهور قوانین اساسی به عنوان میثاق عمومی میان حاکمیت سیاسی و شهروندان، افق نوینی را در تنظیم و شفافیت روابط متقابل دولت و شهروندان و حقوق و امتیازات شهروندان در قوانین اساسی دولتهای جدید جایگاهی ممتاز یافت (محسنی و دیگران، ۱۳۹۷: ۳۲۳).

گسترش و نهادینه شدن این نوع از آزادی‌ها از جمله آزادی اطلاعات باعث افزایش آگاهی‌های مردم، جایگزینی شفافیت به جای اسرارگرایی، ترویج فرهنگ پاسخگویی دولت‌مردان و مبارزه و ریشه‌کنی فساد می‌شود. حق دسترسی آزاد به اطلاعات و اسناد دولتی از جمله آزادی‌های اساسی بشری و حق طبیعی است که به هر فرد این توانایی را می‌دهد تا در تعیین سرنوشت سیاسی و اجتماعی جامعه خویش مؤثر باشد. با توجه به این که این آزادی نقش اساسی و مهمی در برآورده ساختن دیگر حقوق و آزادی‌های بشری بالاخص آزادی بیان دارد، می‌توان آن را به عنوان یکی از حقوق بنیادین برشمرد. موانع و چالش‌های آزادی اطلاعات، عدم

1. Bowden



توجه کافی به قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و توجه نکردن به شرایط سیاسی و اجتماعی جامعه در تصویب قوانین مرتبط با آزادی اطلاعات از جنبه‌های مجهول و مبهم مسئله است. لذا، این تحقیق در نظر دارد با بررسی موانع و چالش‌های موجود در عرصه‌ی آزادی اطلاعات، گامی در جهت ارائه‌ی راهکارهایی منطقی و کاربردی بردارد. لذا، در این مقاله به این موضوع می‌پردازیم که موانع و چالش‌های آزادی اطلاعات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران چیست؟

۱. مفهوم‌شناسی

مفاهیم موضوع مورد تحقیق از اهمیت اساسی برخوردار است و بدون آشنایی لازم با اصطلاحات آن مطلوب مورد نظر به دست نخواهد آمد. در قسمت اول، مفاهیم مورد نیاز تحقیق که زیربنای مطالب بعدی تحقیق را تشکیل می‌دهد، بیان خواهد شد.

۱-۱. حقوق شهروندی

یکی از مؤلفه‌های اجتماعی، سیاسی و حقوقی دولت مدرن در جهان معاصر، جایگاه و حقوق و امتیازات شهروندان است. به دنبال تحولات اجتماعی و انقلاب‌های سیاسی در دو قرن گذشته و فروپاشی بنیان حکومت‌های خودکامه و پیدایش مفاهیم جدید در ادبیات سیاسی و حقوقی، دوره جدیدی در تجربه تاریخی بشر رقم خورد. پیدایش مجالس قانون‌گذاری، تفکیک قوای حکومتی، استقلال دستگاه قضا، تحدید قدرت سیاسی و ظهور قوانین اساسی به‌عنوان میثاق عمومی میان حاکمیت سیاسی و شهروندان، افق نوینی را در تنظیم و شفافیت روابط متقابل دولت و شهروندان و حقوق و امتیازات شهروندان در قوانین اساسی دولت‌های جدید جایگاهی ممتاز یافت (احمدی طباطبائی، ۱۳۸۸: ۴).

حقوق شهروندی در واقع آمیخته‌ای است از وظایف و مسئولیت‌های شهروندان در قبال یکدیگر و دولت یا قوای حاکم و همچنین، حقوق و امتیازاتی که وظیفه تأمین آن حقوق بر عهده دولت یا به طور کلی قوای حاکمیت هست که به مجموعه این حقوق و مسئولیت‌ها حقوق شهروندی اطلاق می‌شود. حقوق شهروندی را دولت ایجاد نمی‌کند، بلکه باید آن را رعایت نموده و از آن حمایت کند و حتی آنجا که خود این حقوق را نقض نموده است، جبران نماید. در واقع، خود حکومت (در جوامع دموکراتیک و مردم‌سالار) تبلور حقوق شهروندی است (صفایی و قربانی، ۱۳۹۰: ۳).

شهروند به انسانی می‌گویند که در شهر ساکن است و از حقوق و مزایای مدنی مطابق قانون بهره‌مند می‌شود و به تعبیر دیگر، شهروندی حالت انسانی است که از آن حقوق و مزایای مزبور برخوردار است؛ هرچند که در دولت-شهر نباشد و در کشور ساکن باشد. در این حالت، مترادف

«تبعه کشور» به کار می‌رود (بندرچی، ۱۳۸۳: ۱۶). به بیانی ساده‌تر، شهروندی وضعیتی است که به افراد عضو یک جامعه ملی اعطا می‌شود و حقوق شهروندی حقوقی است که از آن ناشی می‌شود و مشارکت در این داریی عمومی را آسان می‌کند. شهروندی نه صرف یک موقعیت منفعلانه، بلکه یک موقعیت فعالانه و تأثیرگذار است. در یک نگاه کلان، شهروندی حاکی از یک رابطه خاص میان جامعه سیاسی و عضو آن است که بر اساس آن، فرد دارای حقوق و تکالیفی خواهد بود (صداقت، ۱۳۸۹: ۱۷). حقوق شهروندی در قوانین کشورهای متعدد یکسان نبوده و به علاوه شامل موارد متعددی از حقوق می‌باشد.

۱-۲. آزادی اطلاعات

آزادی اطلاعات اصطلاحی است که نخستین بار در ایالات متحده آمریکا به کار رفته و در مورد محتوای خود نیز تا اندازه‌ای گمراه‌کننده است. منظور از آزادی اطلاعات، آزادی دسترسی افراد و جامعه به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و برخی مؤسسات غیرعمومی است (انصاری، ۱۳۸۷: ۲۵). آزادی اطلاعات و مؤلفه آن، «حق دسترسی به اطلاعات» در معنای توانایی شهروندان در دسترسی به اطلاعات که در اختیار حکومت است، در سال‌های اخیر توجه ویژه‌ای را به خود جلب کرده است (نمک دوست تهرانی، ۱۳۸۳: ۶۴).

با بررسی اسناد بین‌المللی و دکترین حقوقی، می‌توان دو دیدگاه متمایز رادر خصوص مفهوم اصل آزادی اطلاعات، مشاهده نمود: اصل آزادی اطلاعات عبارت است از جریان عاری از محدودیت داده‌ها در سطح جامعه؛ به گونه‌ایی که تحصیل، انتقال و انتشار آن‌ها به صورت آزادانه، صورت پذیرد که در این صورت، آزادی اطلاعات و حق بر اطلاعات، عبارت از حق افراد در کسب هرگونه اطلاعات و انتقال و انتشار آزادانه در هر مکانی خواهد بود. قطعنامه شماره (۱) ۵۹ مجمع عمومی سازمان ملل متحد، مصوب سال ۱۹۴۶ میلادی به عنوان نخستین سند بین‌المللی در عرصه‌ی آزادی اطلاعات، با چنین رویکردی این اصل را متضمن حق جمع‌آوری، انتقال و انتشار اخبار در هر مکانی دانسته است (سابو^۱، ۱۹۷۸: ۳۸).

با گذشت زمان، جامعه‌ی بین‌الملل، ضمن تحدید دامنه‌ی مفهوم آزادی اطلاعات، آن را منحصر بر آزادی شهروندان در دسترسی به اطلاعات نگهداری شده توسط مؤسسات دولتی نموده است که در این رهیافت آزادی اطلاعات اولاً، تنها شامل آزادی در تحصیل اطلاعات بوده و منصرف از مواردی نظیر انتقال و انتشار آن‌ها می‌باشد و ثانیاً، فقط اطلاعاتی در این چارچوب مطمح نظر قرار می‌گیرد که در اختیار مؤسسات وابسته به حکومت بوده و یا کارکرد عمومی دارند. در کنوانسیون دسترسی به مدارک رسمی که در سال ۲۰۰۹ میلادی در «ترومسو» نروژ، توسط شورای اروپا تهیه شد، این نهاد در معنای دسترسی به مدارک نگهداری شده نزد مقامات

^۱. Szabo

دولتی منحصر شد. در این رویکرد، آزادی اطلاعات عبارت است از حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و آن دسته از مؤسسات خصوصی که خدمات عمومی ارائه می دهند (نجفی ابرند آبادی، ۱۳۸۳: ۷۴۰).

۲. ماهیت حقوقی حق دسترسی به اطلاعات

حق دسترسی به اطلاعات از مقولات اعتباری بوده و زاینده نیازهای مختلف است؛ یعنی جنبه ازاین رو است که برخی معتقدند آزادی اطلاعات یک حق قانونی جعلی و موضوعه دارد، نه جنبه طبیعی و کشفی. همان طور که برخی نویسندگان گفته اند، برای رسیدن انسان به اهداف و خواسته های سه شرط لازم است: آزادی (فقدان موانع خارجی)، توانایی (ظرفیت فیزیکی یا روانی یا اقتصادی) و فرصت. حق عبارت است از ادعایی از جانب افراد برای داشتن آزادی، توانایی یا فرصت نیل به یک هدف. بر این اساس، حقوق مدنی و سیاسی از آزادی و حقوق اقتصادی و اجتماعی عموماً از توانایی یا فرصت های افراد حمایت می کنند. بنابراین، حق ها حالت ایستا ندارند؛ آن ها شرایط و فرصت هایی هستند که هر گاه شرایط زمانه اقتضا کند، افراد باید داشته باشند (ویلیام^۱، ۲۰۰۶: ۵۸). شناسایی یک ادعا به مثابه حق، دو خاصیت یا کارکرد مهم دارد: مشروعیت بخشیدن به آن ادعا (ادعای آزادی، توانایی، مصونیت، اختیار، امتیاز، سلطه و...) و تثبیت آن ادعا (ادعای آزادی، توانایی، مصونیت، اختیار، امتیاز، سلطه و...) و اعطای امکان استیفای آن. اکنون آزادی اطلاعات این جایگاه را در نظام های حقوقی مختلف به دست آورده است.

آزادی اطلاعات دارای دو بُعد است: بُعد آزادی اطلاعات، حق دسترسی افراد به اطلاعات موجود در دستگاهها و مؤسسات عمومی است و بُعد دیگر آن آزادی اطلاع رسانی می باشد. حق دسترسی به اطلاعات غنی هر یک از اعضای جامعه در هر زمان بتواند تقاضای دسترسی به اطلاعاتی داشته باشد که در یکی از مؤسسات عمومی و گاه خصوصی نگهداری می شود و آن مؤسسه فقط با توجه به دلایل پذیرفته شده و مشخص بتواند درخواست وی را رد کند (انصاری، ۱۳۸۷: ۲۶).

حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات حکومتی، یکی از لوازم اصلی آزادی بیان و آزادی اطلاع رسانی رسانه ها قلمداد می شود؛ زیرا مهم ترین وسیله حقوقی در تهیه اطلاعات لازم و دقیق برای به کارگیری آزادی های مذکور به شمار می رود. شناسایی حق آزادی اطلاع رسانی بدون حق دسترسی به اطلاعات، ارزش کمی دارد؛ زیرا بدون شناسایی حق دسترسی به اطلاعات، اصل آزادی اطلاع رسانی در بسیاری موارد بدون موضوع می ماند (صفایی و جعفری، ۱۳۹۱: ۱۴۰).

¹. William

۲-۱. تمایز حق دسترسی به اطلاعات از آزادی بیان

از نظر تاریخی، آزادی اطلاعات نخستین بار برای ارتقای آزادی مطبوعات و دسترسی روزنامه‌نگاران به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی شناسایی شده است. مؤید این نظر آن است که قانون مطبوعات سوئد، نخستین قانونی که آزادی اطلاعات را به رسمیت شناخته است. یکی از کارکردهای اساسی آزادی مطبوعات که به عنوان رکن چهارم و لازم دموکراسی شناخته می‌شود، این است که می‌خواهد آگاهی‌های لازم برای مشارکت در امور جامعه را به مردم اعطا کند. با وجود این، به مرور زمان اثبات شده است که مطبوعات و سایر رسانه‌ها در رسیدن به این هدف با موانع و محدودیت‌هایی مواجه هستند؛ که از جمله می‌توان به عدم امکان دسترسی روزنامه‌نگاران به داده‌ها و اطلاعات لازم، هزینه‌بر بودن دسترسی به نشریات، محدود بودن موضوعات و مسائل مطرح در رسانه‌ها، تفسیری و جانب‌دارانه بودن اطلاعات و تحلیل‌های ارائه شده در اکثر رسانه‌ها، تبانی با صاحبان قدرت در اطلاع‌رسانی، شیوع انواع سانسور شکلی و ماهوی در فعالیت‌های رسانه‌ای و لزوم داشتن سواد رسانه‌ای برای فهم بسیاری از مطالب رسانه‌ای، اشاره کرد. یکی از دلایل شناسایی حق دسترسی به اطلاعات، اصلاح این وضع بوده است. با شناسایی حق دسترسی افراد به اطلاعات مؤسسات عمومی، به عموم مردم اجازه داده می‌شود بر اساس اطلاعاتی که می‌خواهند دسترسی داشته و از اطلاعاتی که آگاهی از آن‌ها برای هر شهروند یا مراجعه‌کننده به مؤسسات عمومی ضروری و مفید است، آگاه شوند. در واقع، رسانه‌ها و وسایلی که نقش واسطه را در آگاهی شهروندان از چند و چون امور در مؤسسات عمومی ایفا می‌کنند، همچنان به کار خود ادامه می‌دهند؛ اما شهروندان نیز اجازه می‌یابند تا در صورت تمایل، بر اساس انواع اطلاعاتی که در دستگاه حکومت تولید می‌شود، دسترسی داشته باشند. این دسترسی باید با کمترین هزینه و در سریع‌ترین زمان ممکن میسر شود. به همین جهت، آزادی اطلاعات در معنای خاص خود، ارزش افزوده خاصی بر آزادی بیان دارد و نباید آن را به آزادی‌های دیگر نظیر آزادی بیان یا مطبوعات یا ارتباطات ارجاع یا تقلیل داد. موضوع آزادی بیان، حمایت از «بیان» است و در نظام بین‌المللی حقوق بشر، «بیان» قلمرو گسترده‌ای را دربر می‌گیرد. این مفهوم نه تنها شامل گفتار و نوشتار می‌شود، بلکه شامل هر نوع رفتاری می‌شود که حاوی یک پیام باشد. بر این اساس، سوزاندن پرچم یک کشور، برگزاری یک نمایشگاه هنری، اجرای کنسرت، ساخت یک فیلم یا اثر موسیقی، سند کردن مطلب دیگران در فضای مجازی، به دست گرفتن اعلامیه و شعار، طرز پوشش، طرز برخورد در مناسبت‌های مختلف اجتماعی، تشکیل انجمن‌ها و برگزاری اجتماعات و راهپیمایی‌ها از مصادیق بیان قلمداد و از حمایت‌های این آزادی برخوردار می‌شوند. بنابراین، آزادی بیان قلمرو بسیار گسترده‌تری در مقایسه با آزادی اطلاعات دارد. در معاهدات بین‌المللی که از آزادی بیان حمایت کرده‌اند، نظیر میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، از آزادی اطلاعات

به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عناصر آزادی بیان نام برده شده و این دو آزادی از یکدیگر لاینفک شناخته شده‌اند: آزادی بیان مستلزم آزادی در جست‌وجوی فعال اطلاعات از منابع آن و آزادی در دریافت اطلاعات است. مبنای این پیوند آن است که برای داشتن وسایل ارتباط جمعی پویا، روزنامه‌نگاران نباید به‌صورت منفعل به اطلاعات و اخباری که در اختیار آن‌ها گذاشته می‌شود، بسنده کنند، بلکه باید این حق و توانایی را داشته باشند که به جست‌وجو و شکار اطلاعات بپردازند. ماده ۱۹ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، آزادی بیان را شامل آزادی جست‌وجوی اطلاعات دانسته است و قابل ذکر است که در زمان تصویب این ماده، پیشنهاد جایگزین ساختن کلمه «جست‌وجو»^۷ با «جمع‌آوری»^۸ که منجر به حذف جست‌وجوی فعال در جمع‌آوری اخبار می‌گردید، در مجمع عمومی سازمان ملل مورد پذیرش واقع نشد و اکثریت کشورها از لزوم حمایت از فعال بودن برای تهیه اطلاعات دفاع کردند (نواک^۱، ۱۹۹۳: ۳۴۳). در سطح داخلی نیز قوانین راجع به رسانه‌ها از جمله قوانین مطبوعات کشورها، بر حق دسترسی روزنامه‌نگاران به اطلاعات و اخبار تصریح کرده‌اند. بدین سان، با توجه به اینکه دسترسی به اطلاعات یکی از عناصر و لوازم اصلی آزادی بیان و مطبوعات است، ممکن است ادعا شود حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات حکومتی نیز جزئی از آزادی‌های مذکور است و نیازی به شناسایی آن در قانون خاص نیست. با وجود این، باید گفت که آزادی اطلاعات مقوله‌ای است که باید مستقل از آزادی بیان نیز مورد حمایت قرار گیرد و با صرف تسری حمایت‌های آزادی بیان و مطبوعات، حق دسترسی به اطلاعات محقق نمی‌شود. علاوه بر آنچه گفته شد، می‌توان موارد زیر را نیز به‌عنوان وجوه تمایز این دو آزادی برشمرد: نخست آنکه موضوع آزادی بیان دسترسی به هر نوع اطلاعات از هر کجا و با هر وسیله‌ای است. در حالی که موضوع آزادی اطلاعات، صرفاً دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی است و نه هر نوع اطلاعات. دوم آنکه آزادی اطلاعات یک حق شهروندی است که افراد جامعه از آن برخوردارند. در برخورداری از این آزادی، ترجیحی بین افراد عادی و روزنامه‌نگاران نیست. روزنامه‌نگاران و نمایندگان رسانه‌ها، علی‌الاصول، به‌قصد انتشار اطلاعات، برای دسترسی به آن‌ها تلاش می‌کنند، در حالی که در چارچوب آزادی اطلاعات، ممکن است دسترسی به اطلاعاتی مجاز شناخته شود که انتشار آن‌ها ممنوع است. دسترسی به اطلاعات بر مبنای آزادی اطلاعات لزوماً به‌قصد بیان آن‌ها در مطبوعات یا سایر رسانه‌ها صورت نمی‌گیرد و انتشار تنها یکی از کارکردهای آن است. سوم آنکه، برخلاف آزادی بیان که اعمال آن اصولاً تابع تشریفات خاصی نیست، اعمال آزادی اطلاعات مستلزم رعایت تشریفات قانونی خاصی است. برای دسترسی به اطلاعات مورد نظر، تقاضای باید به مؤسسه‌ای که اطلاعات را در اختیار دارد، مراجعه کند، فرم‌های خاصی را پر کند، مشخصات خود و اطلاعات درخواستی را

1. Nowak

اعلام کند و مؤسسه عمومی ظرف یک مهلت قانونی (که در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ۱۰ روز معین شده) درخواست متقاضی را بررسی کرده و امکان یا عدم امکان دسترسی به اطلاعات و نوع دسترسی را اعلام می‌کند.

۲-۲. ماهیت حقوق و تعهدات ناشی از حق دسترسی به اطلاعات

حق دسترسی به اطلاعات به حقوق و تعهدات متعددی منجر می‌شود که می‌توان آن‌ها را به صورت زیر دسته‌بندی کرد:

۲-۲-۱. حق عینی و دینی

حق دسترسی به اطلاعات هم در زمره حقوق عینی است و هم در زمره حقوق دینی؛ یعنی هم دولت را مکلف می‌کند که عین اسناد و اطلاعات را در اختیار متقاضی قرار دهد و هم دولت را مکلف می‌سازد تا در خصوص برخی اقدامات و تصمیمات و نظرهای خود به شهروندان اطلاع‌رسانی کند. از بُعد عینی آزادی اطلاعات به «حق بر اطلاعات» و از بُعد دینی آن به «حق بر دانستن» نیز یاد می‌شود. در واقع، به منظور جلوگیری از هرگونه تلاشی جهت تغییر و قلب اطلاعات و اسناد، تعهد نسبت به ارائه اطلاعات باید معطوف به خود اسناد و سوابق و مدارک شود و نه متوجه اطلاعاتی که داخل آن‌ها گنجانده شده است. به دیگر سخن، متعهد و ارائه‌دهنده اطلاعات نباید به متقاضی بگوید که در این سند، اطلاعات مورد نظر او وجود دارد یا وجود ندارد، بلکه باید عین سند را در اختیار متقاضی قرار دهد تا او خود مشاهده کند که در سند، چه اطلاعاتی موجود است. بر این اساس، اطلاعات کلیدی مؤسسات عمومی و اطلاعاتی که در سند خاصی گنجانده نشده یا مدون نشده‌اند، در قالب تعهد دینی مؤسسات عمومی باید اطلاع‌رسانی شوند.

۲-۲-۲. حق فردی و اجتماعی

حق دسترسی به اطلاعات هم بُعد فردی دارد و هم بُعد اجتماعی. چون بُعد فردی دارد و حق دسترسی به اطلاعات را برای هر فرد شناسایی می‌کند، در زمره حقوق مدنی و سیاسی است که از آزادی افراد در عرصه‌های خصوصی و عمومی حمایت می‌کنند. میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی مهم‌ترین سند بین‌المللی است که حقوق مدنی و سیاسی را پیش‌بینی کرده است. این حقوق، تعهدات منفی بر عهد دولت قرار می‌دهند، بدین معنا که برای تحقق این حقوق، دولت علی‌الاصول لازم نیست کاری انجام دهد و تکلیف دولت، ایجاد نکردن مانع در برابر اعمال این‌ها از سوی افراد است. همچنین، تعهداتی که حقوق مدنی و سیاسی بر عهد دولت قرار می‌دهند، عمدتاً در زمره «تعهدات به نتیجه» قرار دارند؛ یعنی دولت باید نبود مانع در برابر این حقوق را تضمین کند و نه اینکه صرفاً در این راه تلاش و کوشش نماید (کاتوزیان، ۱۳۷۴: ۱۲۰). حقوق

مدنی و سیاسی، حقوق فردی هستند، هر چند اعمال و اجرای معدودی از آنها تنها در قالب اجتماع با دیگران میسر است. حق دسترسی به اطلاعات بُعد اجتماعی نیز دارد و لازمه بسیاری از حقوق اجتماعی است. تکلیف مؤسسات عمومی به اطلاعات کلیدی و تکلیف مؤسسات غیر عمومی به ارائه اطلاعات خود بر این اساس توجیه می‌شود. حقوق اجتماعی^۱ حقوقی هستند که هدف اصلی آنها حمایت از برابری و تأمین حداقل‌های یک زندگی آبرومندانه برای همه اعضای جامعه است، همانند حق کار و تأمین اجتماعی، حق مسکن و حق سلامتی. برخلاف حقوق مدنی و سیاسی، در خصوص حقوق اجتماعی، دخالت دولت برای فراهم آوردن زمینه لازم جهت تحقق این حقوق لازم است. تعهداتی که حقوق مذکور بر عهده دولت قرار می‌دهند، عمدتاً در زمره «تعهدات به وسیله» قرار دارند؛ یعنی برای تحقق این حقوق، دولت باید نهایت تلاش خود را برای استفاده کامل از منابع قابل دسترس خود صورت دهد. علاوه بر این، دولت باید کنترل و نظارت جدی بر این حقوق داشته باشد تا همه اعضای جامعه به‌دوراز تبعیض از حقوق مذکور برخوردار شوند. اگر برخی از افراد جامعه امکانات مادی یا توانایی‌های جسمی و فکری لازم برای بهره‌مندی از حقوق مذکور را نداشته باشند، دولت مکلف است شرایط مناسبی برای آنها ایجاد کند و حمایت‌های بیشتری از آنها به عمل آورد.

وظیفه اصلی اجرای حقوق بشر به عهده دولت‌ها است، و حمایت بین‌المللی از این فرآیند، به عنوان یک ابزار تکمیلی مطرح می‌گردد. در پرتو گفتمان اجرایی، بدو اجراء در سطح ملی مورد توجه قرار می‌گیرد. سازوکارهای بین‌المللی و منطقه‌ای نیز در تکمیل نظام‌های ملی موضوعیت می‌یابند (ملکی، ۱۳۹۳: ۳۰).

واقعیت آن است که تا دولتها خود را در قالب حکمرانی مطلوب باز تعریف نکنند، فرآیند آزادی اطلاعات محقق نمی‌شود. در واقع، انتقال، انتشار و دریافت آزاد اخبار و عقاید بر این امر تکیه دارد که حاکمیتها لزوم و اهمیت آزاد گردش اخبار و اطلاعات را عاملی برای بقاء دموکراسی و حکومت مردم بدانند.

با اکتشاف بر این که دولت مسئول حمایت از حقوق شهروندان خود در قبال آسیب‌ها و بحران‌های عمده بشری قلمداد می‌شود، و این که جامعه بین‌المللی نمی‌تواند در قبال فجایع گسترده بشری سکوت کند، و به تعبیر دیگر، حق هر دولت مبنی بر این که استقلال سیاسی اش توسط دولت‌های دیگر به رسمیت شناخته شود، منوط به ایفای صحیح مسئولیت حکمرانی و تأمین امنیت انسانی فرمانبران است، تئوری مسئولیت حمایت در ادبیات حقوقی و سیاسی بین‌المللی متولد می‌شود. این تئوری به طور نسبتاً موفقیت‌آمیزی توانسته است مسئولیت نهاد سیاسی را در سه فاز پیشگیری، اقدام، و بازسازی مدون نماید (همان: ۳۱).

۲-۳. حق فرانسلی

در دسته‌بندی دیگر از حق‌ها، آزادی اطلاعات را می‌توان در زمره حقوق فرانسلی و چند بُعدی دانست. آزادی اطلاعات در معنای عام خود و نه لزوماً در معنای حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی، از یک سو، در زمره حقوق مدنی و سیاسی و فردی (نسل اول حقوق بشر) قرار می‌گیرد و از سوی دیگر، در زمره حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (نسل دوم حقوق بشر). همچنین، بُعد جمعی نیز دارد (نسل سوم حقوق بشر). در واقع، برخی از حق‌ها هستند که حقوق و تعهدات زیادی از آن‌ها ناشی می‌شود. از این حق‌ها که مرکب از چند حق هستند و بسیط نیستند، با عناوین متعددی نظیر حق کلی، حق مرکب، حق هسته‌ای و بسته حقوق یاد شده است. حق‌هایی با ماهیت‌های مختلف ممکن است داخل در این بسته قرار گیرند.

حقوق جمعی نیز حقوقی هستند که بدون تلاش‌های جمعی همه بازیگران صحنه اجتماع نظیر افراد، گروه‌ها، دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی قابل تحقق نیستند. تحقق این حقوق نیازمند همکاری همدلانه و اقدامات جمعی مسئولانه بین بازیگران مذکور است. موضوعاتی که این حقوق به آن‌ها تعلق می‌گیرد، به گونه‌ای است که هیچ دولتی به تنهایی نمی‌تواند از عهده اعمال و اجرای آن‌ها برآید. این حقوق، به جمع تعلق می‌گیرند و از سوی جمع نیز قابل اعمال هستند (انصاری، ۱۳۹۱: ۱۸۹). یکی از لوازم این حقوق آن است که تعهد به همکاری بین‌المللی بر عهده دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی قرار می‌دهند. تعهد سازمان‌های بین‌المللی و نهادهای بین‌المللی غیردولتی به ارائه اطلاعات راجع به کشور متبوع متقاضی یا سایر کشورها، بر این اساس توجیه می‌شود. برای مثال، طبق قواعد شفافیت که نهاد آنسیترال تصویب کرده است، اطلاعات راجع به اختلافات ناشی از سرمایه‌گذاری دولت سرمایه‌گذار که حل و فصل آن‌ها بر اساس قواعد داوری این نهاد صورت گیرد، باید با رعایت برخی حدود، به‌طور عمومی افشا شود یا در دسترس متقاضیان قرار گیرد (آنسیترال^۱، ۲۰۱۴).

۳. موانع و چالش‌های آزادی اطلاعات در نظام حقوقی ایران

وضعیت حقوقی اسرار دولتی در ایران را می‌توان از دو زاویه مورد نقد و بررسی قرار داد: از یک سو، قوانین و مقررات مربوط به اسرار دولتی در زمینه برخی از اصول و قواعد آن ساکت است. از سوی دیگر، حاوی مقرراتی است که با ایراد مواجه بوده و نیاز به بازنگری دارند. به دیگر سخن، از یک زاویه، خلاءهایی در نظام حقوقی ایران در خصوص اسرار دولتی وجود دارد که باید آنها را شناخت و قواعد مناسبی برای رفع آنها پیشنهاد داد و از زاویه دیگر باید به رفع ایرادهای قوانین و مقررات موجود و اصلاح آنها اقدام کرد.

1. UNCITRAL



۳-۱. خلاءهای قانونی

در این بخش عمده‌ترین خلاءهایی که در نظام حمایت از اسرار دولتی به چشم می‌خورند را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۳-۱-۱. نبود قانون جامع

در نظام حقوقی ایران قانونی جامع در زمینه اسرار دولتی وجود ندارد. در وضع کنونی، نظام‌بندی مقوله‌های مختلف اسرار دولتی، تابع «قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی» مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۹ و «آئین‌نامه طرز نگاهداری اسناد سری و محرمانه دولتی طبقه‌بندی و نحوه مشخص نمودن نوع اسناد و اطلاعات» مصوب ۱۳۵۴/۱۰/۱ هیأت وزیران، «قانون مجازات اسلامی» و «قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح» مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۹ می‌باشد. قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی تنها به ارائه تعاریفی از اسناد دولتی سری و محرمانه بسنده کرده و برای افشای آن‌ها مجازات‌های کیفری پیش‌بینی کرده است. آئین‌نامه طرز نگاهداری اسناد سری و... نیز تنها معترض آن بخش از اصول و قواعد حاکم بر اسرار دولتی شده که رد عنوان خود بیان کرده است؛ یعنی طرز نگاهداری اسرار دولتی، طرز طبقه‌بندی آن‌ها و نحوه مشخص ساختن نوع اسرار. در حالیکه در یک قانون جامع اسرار دولتی، موارد مذکور تنها بخشی از قانون به شمار می‌آیند و نه تمام آن‌ها (انصاری، ۱۳۹۰: ۱۹۱-۱۹۰).

تبصره ۳ ماده ۲۶ قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح اعلام کرده است که طبقه‌بندی و تغییر طبقه‌بندی اسناد و مدارک، مذاکرات، تصمیمات و اطلاعات و طرز نگاهداری اسناد طبقه‌بندی شده به موجب دستورالعملی خواهد بود که توسط ستاد کل نیروهای مسلح تهیه شده و به تصویب فرمانده کل قوا خواهد رسید. با توجه به اینکه قانون مذکور ناظر بر نظامیان است و اطلاعات نظامی و مؤسسات عمومی نظامی علی‌الاصول از شمول الزامات آزادی اطلاعات خارج هستند، در اینجا مورد بحث قرار نمی‌گیرد. منتها، تذکر این نکته ضروری است که دستورالعمل مذکور خودش نباید طبقه‌بندی شده باشد و اگر هم در سطح عمومی منتشر نمی‌شود، دست کم باید در اختیار نظامیان که ملزم به رعایت آن هستند، قرار گیرد. در غیر این صورت، نمی‌توان شخصی را بدون اطلاع از مفاد آن مصوبه، اقدامات مخالف با آن انجام داده است را مورد مواخذه قرار داد.

۳-۱-۲. نامحدود بودن مدت طبقه‌بندی

یکی دیگر از خلاءهای مقررات فوق، عدم پیش‌بینی مدت برای طبقه‌بندی اطلاعات است. ماده ۴ آئین‌نامه طرز نگاهداری اسناد سری و... به تغییر طبقه یا از طبقه‌بندی خارج شدن اسرار دولتی اشاره کرده، ولی این امر را به تشخیص هر یک از سازمان‌ها واگذار کرده است. با توجه به فرهنگ

اسرار‌گرایی که همانند بسیاری از کشورها در ایران نیز حاکم شده است، پیش‌بینی اینکه تشخیص سازمان‌های ذیربط چه خواهد بود، چندان دشوار نیست. علاوه بر این، تبصره ۳ ماده ۲۶ «قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران» نیز تنها از تغییر طبقه‌بندی اطلاعات سخن گفته و از طبقه‌بندی خارج ساختن آن‌ها سخنی به میان نیاورده است.

یکی از مقررات مهم قانون اسرار دولتی که برای جلوگیری از خودرأیی مسئولان طبقه‌بندی‌کننده اسرار دولتی پیش‌بینی می‌شود، غیرقابل طبقه‌بندی اعلام کردن برخی اطلاعات است. در نظام حقوقی ایران، متن قانونی یا آئین‌نامه‌ای خاص در این زمینه وجود ندارد. همین امر سبب شده است که مؤسسات عمومی به آسانی بتوانند اطلاعاتی را که تولید یا وصول می‌کنند، با یکی از مهرهای چهارگانه طبقه‌بندی، از دسترس شهروندان خارج کنند (انصاری، ۱۳۹۰: ۱۹۲).

۳-۱-۳. نبود مقررات درباره حق دسترسی شهروندان به اسرار دولتی

در نظام کنونی، مقرراتی درباره حق دسترسی شهروندان به اطلاعاتی که به‌عنوان اسرار دولتی طبقه‌بندی شده‌اند، وجود ندارد. طبقه‌بندی اطلاعات مانع از دسترسی شهروندان به آن‌ها نمی‌شود، بلکه با پیش‌بینی آئینی خاص و اتخاذ تمهیدات لازم باید امکان دسترسی شهروندان به اطلاعات طبقه‌بندی‌شده به رسمیت شناخته شود؛ درحالی‌که در نظام حقوقی ایران حکم خاصی در این باره وجود ندارد. در ماده ۳ قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی از عبارت «به کسی که صلاحیت اطلاعات بر آن ندارد» استفاده شده و در تبصره ماده ۶ آئین‌نامه طرز نگاهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و... از عبارت «کسی که لازم نیست سند سری یا محرمانه را رؤیت کند» استفاده شده است. ولی مشخص نشده است که چه کسی صلاحیت اطلاع بر اطلاعات طبقه‌بندی‌شده را دارد و یا چه کسی لازم است سند سری یا محرمانه را رؤیت کند یا از مفاد آن مطلع شود. اینکه آیا شهروندان می‌توانند در زمره اشخاص صلاحیت‌دار برای اطلاع از اسناد طبقه‌بندی‌شده باشند یا اینکه چگونه می‌توان فهمید که آیا لازم است یک شهروند از اطلاعات طبقه‌بندی‌شده مطلع شود یا خیر، مسکوت مانده است.

برای قانونمند کردن طبقه‌بندی اسرار دولتی و نیز ایجاد روحیه دقت و آگاهی در مسئولانی که به این کار اقدام می‌کنند، پیش‌بینی مقرراتی در زمینه مسئولیت‌های کیفری، مدنی و انضباطی ناشی از طبقه‌بندی‌های بی‌قاعده ضروری است. این تدبیر قانونی، مانع از سوءاستفاده مسئولان طبقه‌بندی‌کننده اطلاعات از اختیاری می‌شود که به آن‌ها داده شده است. در مقررات کنونی ایران، متن خاصی در این باره وجود ندارد.

۳-۱-۴. عدم پیش‌بینی مرجع خاص برای رسیدگی به شکایات مردم دربار مسایل ناشی از اسرار دولتی

ممکن است شهروندان تقاضای دسترسی به اطلاعاتی را داشته باشند که به‌عنوان اسرار دولتی طبقه‌بندی شده است، ولی درخواست آن‌ها بدون دلیل موجه رد شود؛ یا درخواست تغییر طبقه یک سند یا خروج آن از عداد اسرار دولتی شود، ولی مسئولان مربوط، اعتنایی به این درخواست نکنند. در چنین مواردی، در برخی کشورها سازمان یا کمیسیون خاصی برای رسیدگی به اختلافات ناشی از تفسیر یا اجرای قانون اسرار دولتی پیش‌بینی شده است که نظر این سازمان یا کمیسیون برای مؤسسات و مسئولان طبقه‌بندی‌کننده یا نگاهدارند اسرار دولتی لازم‌الاتباع است، ولی، در مورد شهروندان، حق مراجعه آن‌ها به دادگستری را از بین نمی‌برد (معمدنژاد، ۱۳۹۱: ۵۴).

۴. ایرادات وارد بر قوانین و مقررات

قوانین و مقررات موجود، برخی از اصول و قواعد حاکم بر اسرار دولتی را به نحو قابل انتقاد مطرح کرده‌اند که باید به اصلاح آن‌ها همت کرد. عمده‌ترین ایراداتی که در این مقام می‌توان به آن‌ها اشاره کرد، عبارت‌اند از:

۴-۱. ابهام در قلمرو موضوعی قانون

قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی، به‌جای کلمه «اطلاعات» از کلمه «اسناد» استفاده کرده است. این امر به نفع آزادی اطلاعات است، زیرا قلمرو اسرار دولتی را محدود و دامنه آزادی اطلاعات را گسترده می‌کند. در واقع، اسناد دولتی جزئی از اطلاعاتی است که می‌توان آن‌ها را در قالب اسرار دولتی طبقه‌بندی کرد و نسبت به اطلاعات، خاص است و قلمرو محدودی از اطلاعات را در برمی‌گیرد. با وجود این، ماده ۲۱ آئین‌نامه طرز نگهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و...، اطلاعات شفاهی را نیز مشمول مقررات اسرار دولتی دانسته و قلمرو شمول اسرار دولتی را بسیار گسترش داده است. ماده مذکور می‌گوید: «اطلاعات عبارت از معلوماتی است که در جلسات رسمی اظهار یا شفاهاً در اختیار اشخاص مجاز گذاشته می‌شود. همان‌طور که گفته شد، نفس قابل طبقه‌بندی دانستن اطلاعات، مغایرتی با آزادی اطلاعات ندارد، بلکه قابل طبقه‌بندی دانستن اظهارات شفاهی افراد محل تأمل است: چگونه می‌توان اظهارات شفاهی را طبقه‌بندی کرد؟ در قوانین سایر کشورها، عمدتاً از عبارت «اسرار دولتی» برای تسمیه قوانین استفاده شده است و به نظر می‌رسد که با توجه به جامعیت این عنوان، استعمال آن بر عناوین موجود ترجیح دارد. منظور از «اسرار دولتی»، تمام اطلاعاتی است که به‌صورت مکتوب یا شفاهی به‌صورت سند، عکس، نقشه، کلیشه، فیلم، میکروفیلم، نوار ضبط صوت، لوح فشرده و امثال آن‌ها

موجود است و افشای آن‌ها مغایر با مصالح دولت یا کشور و یا مصالح خاص اداری است (انصاری، ۱۳۹۰: ۱۹۳).

۲-۴. عدم رعایت اصل تناسب وظایف و اختیارات با درجه‌های طبقه‌بندی

در قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی و آئین‌نامه اجرایی آن به مدیران دستگاه‌های دولتی اجازه داده شده است که هر اطلاعاتی را که احتمال می‌دهند به «ورود ضرر جبران‌ناپذیر به اساس حکومت و مبانی دولت» یا «به مخاطره افتادن منافع عمومی و امنیت ملی» یا «اختلال نظام امور سازمان‌ها و اجرای وظایف اصلی آن‌ها» یا «اختلال امور داخلی یک سازمان یا مغایرت با مصالح اداری آن سازمان» منجر می‌شود، به‌عنوان اسرار دولتی طبقه‌بندی کنند. بر این اساس، ممکن است یک مدیر کم‌اختیار، اطلاعاتی را که افشای آن‌ها به‌زعم خود موجب ضرر جبران‌ناپذیر به اساس حکومت و مبانی دولت می‌داند، با مهر «به کلی سری» طبقه‌بندی کند؛ در حالیکه احراز چنین امر مهمی اصولاً از صلاحیت یک مدیر جزء خارج است. برای اینکه طبقه‌بندی اطلاعات به‌طور قانونمند و بر طبق «اصل مقتضی بودن طبقه‌بندی» انجام شود، لازم است اختیارات مدیران در سطوح مختلف حکومت، در خصوص طبقه‌بندی اطلاعات محدود شود. برای مثال، اختیار مدیران کم‌اختیار نظیر مدیران کل ادارات یا مدیران عامل شرکت‌های دولتی به استفاده از مهر «محرمانه»، اختیار مدیران سطوح بالاتر نظیر رؤسای سازمان‌ها و معاونان وزرا به استفاده از مهر «خیلی محرمانه» محدود شود و استفاده از مهرهای «سری» یا «به کلی سری» تنها در صلاحیت مدیران سطوح بالاتر نظیر وزرا و معاونان رئیس‌جمهور قرار داده شود.

۳-۴. کثرت درجات طبقه‌بندی

با آنکه ماده ۱ قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی، اسناد دولتی را تنها به دو دسته «سری» و «محرمانه» تقسیم کرده است و از این لحاظ یکی از مترقی‌ترین اصول حاکم بر تدوین قانون اسرار دولتی را در خود منعکس ساخته است، متأسفانه، آئین‌نامه طرز نگهداری اسناد سری و محرمانه دولتی، این تقسیم‌بندی را به چهار طبقه «به کلی سری»، «سری»، «خیلی محرمانه» و «محرمانه» افزایش داده است. صرف‌نظر از مباحثی که می‌توان درباره تعارض حکم ماده ۱ آئین‌نامه با مواد ۱ و ۸ قانون مذکور مطرح نمود، این کثرت درجات به‌موازات عدم رعایت اصل تناسب وظایف و اختیارات با درجه‌های طبقه‌بندی، زمینه رواج فرهنگ اسرارگرایی در مؤسسات عمومی ایران را فراهم کرده است. در حال حاضر، با استناد به ماده ۱ آئین‌نامه مذکور، حتی کم‌اهمیت‌ترین اطلاعات را هم می‌توان با مهر «محرمانه» طبقه‌بندی نمود و از دسترس شهروندان و نیز نظارت‌های اداری یا مردمی خارج کرد.

۴-۴. وجود ابهام در ضابطه طبقه‌بندی

ضابطه‌ای که برای مشخص کردن طبقه اسرار دولتی به کاررفته است، با اصول و قواعد حاکم بر تدوین قانون اسرار دولتی ناسازگار است. ماده یک آئین‌نامه طرز نگاهداری اسناد سری و محرمانه و... اعلام می‌دارد که «اسناد سری و محرمانه به اعتبار مقدار مراقبتی که باید در حفظ آن‌ها شود، به چهار طبقه تقسیم می‌شود»؛ در حالی که در ادامه همان ماده و به هنگام احصاء طبقات، «ورود ضرر جبران‌ناپذیر به اساس حکومت و مبانی دولت»، «به مخاطره افتادن منافع عمومی و امنیت ملی»، «اختلال نظام امور سازمان‌ها و اجرای وظائف اصلی آن‌ها» و «اختلال امور داخلی یک سازمان یا مغایرت با مصالح اداری آن سازمان» به‌عنوان ضوابط طبقه‌بندی اسرار دولتی اعلام شده‌اند. صرف نظر از ایرادی که به لحاظ دقیق و مشخص نبودن ضوابط فوق می‌توان در مورد ماده مذکور تذکر داد، باید گفت که ضابطه و معیار غالب طبقه‌بندی اسرار دولتی در قوانین و مقررات سایر کشورها و نیز اصول حاکم بر تدوین قانون اسرار دولتی، به اعتبار میزان خسارتی که ممکن است افشای آن‌ها به امنیت کشور یا اداره امور مؤسسات عمومی وارد آورد، طبقه‌بندی می‌شوند.

۴-۵. عدم رعایت اصل قابلیت تفکیک

ماده ۲ آئین‌نامه طرز نگاهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و... اصل قابلیت تفکیک را به گونه وارونه‌ای منعکس ساخته است. طبق این اصل، در صورتی که اطلاعات خاصی به‌عنوان اسرار دولتی طبقه‌بندی شده باشد و فردی، متقاضی دسترسی به جزئی از آن اطلاعات باشد، باید تقاضای وی مورد بررسی قرار گیرد و چنانچه آن جزء به‌تنهایی از اسرار دولتی به‌شمار نیاید، از اطلاعات طبقه‌بندی شده، منفک گردیده و در اختیار متقاضی قرار گیرد. به عبارت دیگر، چون اسرار دولتی، استثنا بر آزادی اطلاعات است، در تفسیر و اجرای آن‌ها باید به‌قدر متیقن اکتفا کرد. ماده ۲ آئین‌نامه مقرر کرده است که «اگر اسناد متعدد و در طبقات متفاوت باشند، پرونده یا نامه‌ای که اسناد مذکور منضم به آن است، در طبقه مهم‌ترین آن اسناد بایگانی خواهد شد»؛ یعنی حکم شدید و محدودیت‌های طبقه بالاتر به طبقات پائین تسری داده شده است.

۴-۶. نبود مقررات درباره خارج ساختن اسرار دولتی

از طبقه‌بندی در ماده ۴ آئین‌نامه، تغییر طبقه اسرار دولتی یا خروج آن‌ها از طبقه‌بندی به دستورالعملی واگذرا شده است که هر یک از سازمان‌ها باید به مقتضای وظایف و طبع کار خود تهیه کنند. در حالی که، طبق اصول و موازین، برخی از اطلاعاتی که به‌عنوان اسرار دولتی طبقه‌بندی شده است، باید پس از انقضای مدت پیش‌بینی شده در قانون به‌طور خودبه‌خود از طبقه‌بندی خارج شوند و سازمان‌های دولتی نیز باید مکلف باشند که به‌طور سالانه به بررسی اطلاعات طبقه‌بندی شده بپردازند تا اگر دلایل طبقه‌بندی منتفی شده باشد، آن‌ها را از طبقه‌بندی

خارج کنند. علاوه بر این، در حقوق خارجی، هر یک از شهروندان و نیز مأموران دولت حق دارند تا از سازمان یا کمیسیون اسرار دولتی یا واحد دولتی که اطلاعات طبقه‌بندی شده در آنجا نگهداری می‌شود، درخواست کنند تا اطلاعاتی را که بدون دلیل طبقه‌بندی کرده‌اند یا اطلاعاتی را که مبنای طبقه‌بندی آن‌ها از میان رفته است، از طبقه‌بندی خارج کنند. چنانچه مراجع اداری مذکور به این درخواست‌ها پاسخ قانع‌کننده ندهند، حق مراجعه به دادگستری نیز پیش‌بینی شده است (انصاری، ۱۳۹۰: ۱۹۵-۱۹۴).

۵. حدود اعمال فیلترینگ

فیلترینگ یکی از عوامل محدودیت شهروندان در دسترسی به اطلاعات می‌باشد که توسط دولتها اعمال می‌گردد. امروزه تردیدی وجود ندارد که توسعه و گسترش اینترنت و همچنین، بهره‌مندی از این ابزار نوین ارتباطی نیازمند یک نظام حقوقی مدون و منسجم است. نظام حقوقی مورد نظر باید بتواند ضمن تامین آزادی این رسانه نوین، مانع سوءاستفاده احتمالی از آزادی بیان شده و به مردم اطمینان دهد که دسترسی و استفاده آنها از رسانه‌های اینترنتی ارزان، امن و پایدار خواهد بود. در بین رسانه‌های اینترنتی، پایگاه‌های اطلاع‌رسانی به لحاظ نقش و تأثیری که بر تامین حق آزادی اطلاعات دارند، شاید بیش از سایر رسانه‌ها نیاز به نظام حقوقی مدون و منسجم دارند (اسدی و بابازاده مقدم، ۱۳۹۶: ۱۶۳).

البته، با شناخت دقیق از وضعیت اینترنت، تردیدی برای پالایش محتوای غیرقانونی و مضر آن وجود ندارد، اما با توجه به تأثیر اینترنت به ویژه سایت‌های خبری در تامین حق آزادی بیان و دسترسی آزاد به اخبار و اطلاعات، ضروری است بایدها و نبایدها برای اجرای فیلترینگ مشخص و اعمال گردد. این بایدها و نبایدها را می‌توان در قالب زیر تبیین نمود:

الف- در اینترنت مانند سایر رسانه‌ها، اصل مداخله حداقلی دولت‌ها برقرار است. ب- باید تدابیری اتخاذ شود تا محدود نمودن دسترسی به محتوای غیرقانونی و مضر سایت‌های خبری، تبدیل به مانعی برای دسترسی به سایر مطالب نگردد. پ- فیلترینگ به عنوان یک محدودیت آزادی بیان، باید طبق قانون انجام شود. ت- پالایش محتوای اینترنت مانند سایر اعمال حکومت‌ها نیاز به شفافیت دارد. ث- همواره باید تلاش شود تا در اجرای فیلترینگ از روش‌ها و برنامه‌های هوشمند استفاده گردد تا میزان خطا در آن وجود نداشته یا تا حد ممکن کاهش یابد. ج- آموزش نقش بسزایی در استفاده صحیح و اجرای مطلوب فیلترینگ دارد (میرزایی و دیگران، ۱۳۹۸: ۲۷۲). لذا، اعمال فیلترینگ باید در راستای قانون و با لحاظ حق آزادی مردم در دسترسی به اخبار و اطلاعات صورت گیرد و با معیارهای حکمرانی مطلوب دولتها می‌توانند ضمن پالایش فضای اینترنت از محتوای مضر، حق مردم در دسترسی به اخبار و اطلاعات را نیز محترم شمارند.

بحث و نتیجه گیری

حق دسترسی به اطلاعات در پیوند جدایی ناپذیر با حق آزادی بیان است. از همین رو، در متن‌های مربوط به این بحث، غالباً بر این استدلال سهل و ممتنع تأکید می‌شود که اگر چیزی برای بیان وجود نداشته باشد، آزادی بیان بی‌معنا است. حق دسترسی به اطلاعات، نتیجه و محصول آزادی اطلاعات و یا به تعبیری، آزادی چارچوب‌بندی شده است؛ یعنی هر یک از اعضای جامعه در هر زمان بتواند تقاضای دسترسی به اطلاعات را داشته باشد که رد یکی از مؤسسات دولتی یا عمومی و گاهی نیز خصوصی نگهداری می‌شود و آن موسسه تنها با دلایل احصاء شده و مشخصی بتواند درخواست وی را رد کند. به نظر می‌رسد که نبود قانونی منسجم، هدفمند و جامع، فقدان شفافیت، غیرعلنی بودن نشست‌های مؤسسات عمومی، عدم استقلال رسانه‌ها، نقص در ضمانت اجرا از موانع و چالش‌های آزادی اطلاعات در نظام حقوقی ایران است.

باین حال، با وجود تمام مشکلات یادشده، نفس پذیرش تکلیف دستگاه‌های دولتی به ارائه اطلاعات و تصویب قانونی به منظور شناسایی حق شهروندان در دسترسی به اطلاعات در اختیار نهادهای دولتی، گامی بلند در راستای تضمین حقوق شهروندان، شفاف‌سازی و درنهایت، حاکمیت مطلوب می‌باشد؛ گامی که می‌تواند با اجرایی صحیح و اصلاحات ضروری بعدی نقشی تعیین‌کننده در گسترش فرهنگ مردم‌سالاری در جامعه ایرانی داشته باشد. به نظر می‌رسد این مهم نیست که قانون مورد بحث با سایر قوانین دسترسی به اطلاعات برابری کند، بلکه مهم گام نخست می‌باشد که برداشته شده است. در واقع، همین قانون با ساختار و محتوای فعلی رویداد میمون و مبارکی در عرصه حقوق و اطلاعات کشور است و در آینده می‌توان نقاط ضعف آن را با اصلاح و قوانین مکمل جبران نمود و مفادش را توسعه داد. بدیهی است هر قانونی که هدف آن کمک به فضای باز ارتباطی باشد، به رشد مردم‌سالاری و اصلاح مردم‌سالارانه‌ی قوانین رسانه‌ای دیگر یاری خواهد رساند.

می‌توان امیدوار بود که در رویه اجرایی و در مقام اجرا و با تفاسیر مبتنی بر اصول کلی از جانب دست‌اندرکاران، بسیاری از خلأهای قانون کمتر به چشم آید. لیکن، نباید چشم بر این مهم بست که اعمال کامل و دقیق این قانون مستلزم تصویب برخی قوانین تکمیلی و در صورتی که امکان اصلاح آن، تدقیق در تعریف مفاهیم، بازنگری در شکل و ساختار نهاد ناظر می‌باشد؛ امری که در گام‌های بعدی می‌توان بدان پرداخت. نباید این نکته را از خاطر برد که هرگونه تفسیر و یا تغییر در قانون باید لزوماً مبتنی بر تصویب قانون باشد و چه بسا در این فرض، بازتعریف هدف اولیه قانون‌گذار از تدوین و تصویب چنین قانونی، اجتناب‌ناپذیر باشد.

منابع

- احمدی طباطبایی، محمدرضا. (۱۳۸۸). حقوق شهروندی با تأکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه رهیافت انقلاب اسلامی، ۳(۸)، ۱۸ - ۳.
<https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/963883>
- انصاری، باقر. (۱۳۹۰). آزادی اطلاعات. انتشارات دادگستر.
- انصاری، باقر. (۱۳۹۱). مبانی حقوق همبستگی. فصلنامه حقوقی خصوصی، ۴۱(۴)، ۴۰ - ۲۱.
https://jlq.ut.ac.ir/article_29709.html
- انصاری، باقر. (۱۳۹۱). نقدهای مطرح علیه حقوق همبستگی و پاسخ به آنها. فصلنامه تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۵(۵۸)، ۲۲۶ - ۱۷۷.
https://lawresearchmagazine.sbu.ac.ir/article_56298.html
- کاتوزیان، ناصر. (۱۳۷۴). حقوق مدنی، الزام‌های خارج از قرارداد؛ ضمان قهری. انتشارات دانشگاه تهران.
- معتمدنژاد، کاظم. (۱۳۹۱). حقوق مطبوعات. جلد اول. مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها.
- نجفی ابرند آبادی، علی حسین. (۱۳۸۳). پیشگیری عادلانه از جرم در علوم جنایی. مجموعه مقالات در تجلیل از دکتر محمد آشوری. انتشارات سمت.
- نمک دوست تهرانی، حسن. (۱۳۸۳). آزادی اطلاعات و حق دسترسی، بنیان دموکراسی. مجلس و راهبرد، ۴۲(۴)، ۱۰۸ - ۶۳.
<http://ensani.ir/fa/article/185535/>
- محسنی، وجیهه؛ هاشمی، سید محمد؛ جاوید، محمد جواد و عباسی، بیژن. (۱۳۹۷). تحلیل حقوقی نسبت سنجی حق دسترسی عموم به اطلاعات با تحقق حقوق شهروندی با تأکید بر نظام حقوقی ایران. فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۲۱(۶۲)، ۳۵۴ - ۳۲۱.
<https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1502512/>
- بندرچی، محمدرضا. (۱۳۸۳). حقوق شهروندی در حقوق اساسی ایران. نشریه دادرسی، ۴۶(۴)، ۱۹ - ۱۵.
<http://ensani.ir/fa/article/129479/>
- صداقت، قاسم علی. (۱۳۸۹). ویژگی‌های فقه اهل بیت علیهما السلام و نقش آن در حمایت از حقوق شهروندی. نشریه معرفت، ۱۹(۱۵۴)، ۳۰ - ۱۵.
<https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/750690/>
- صفایی بازارجمعه، سمیه و قربانی، محمدعلی. (۱۳۹۰). ماهیت حقوق شهروندی و سابقه آن در ایران. همایش ملی نظارت قضایی و حقوق شهروندی در نظام جمهوری اسلامی ایران - کرمانشاه. ۲۰(۱)، ۷۳ - ۸۸.
- <https://elmnet.ir/article/20317320-19711>
- صفایی، سید حسین و جعفری، علی. (۱۳۹۱). رابطه آزادی اطلاعات با حریم خصوصی. حقوق اسلامی، ۹(۳۳)، ۱۵۹ - ۱۳۵.
- <http://ensani.ir/fa/article/328785/>
- ملکی اصل، پگاه. (۱۳۹۳). تحول در تعهدات دولتها ناشی از میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در پرتو امنیت انسانی. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تربیت مدرس.



-میرزایی، ولی؛ وطنی، امیر؛ عباسی سرمدی، مهدی. (۱۳۹۸). ساختار اخلاقی در حدود آزادی اطلاعات و فیلترینگ در ایران. *پژوهش‌های اخلاقی (انجمن معارف اسلامی)*، ۱۰(۳۸)، ۲۷۶ - ۲۶۵.

<https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1575473/>

-بابازاده، حامد. (۱۳۹۹). مقدمه‌ای بر نسل چهارم حقوق بشر؛ حمایت از کرامت انسانی در عصر ارتباطات. *علوم خبری*، ۹(۳۴)، ۲۱۲ - ۱۹۵.

http://www.jourcom.com/article_122855.html

- Nowak, M. (2002). *UN Convention on Civil and Political Rights- CCPR Commentary*. Strasbourg: NP Engel.

-SZabo, Denis. (1978). *Criminologie et Politique Criminelle*. Paris, vrin.

- United Nations Commission on International Trade Law. (2014). *UNCITRAL Rules on Transparency in Treaty-based Investor-State Arbitration United Nations*. United Nations Commission on International Trade Law. January.

- United Nations Commission on International Trade Law. (2014). *United Arbitration State-Investor based-Treaty in Transparency on Rules UNCITRAL Rules on Transparency in Treaty-based Investor-State Arbitration United Nations*. United Nations Commission on International Trade Law. January.

-William Hubbs Rehnquist. (2006). Contemporary Theories of Rights. *Stanford Law Review*, 58(6), 1997 - 2050.

<https://www.jstor.org/stable/40040340>