

## بررسی و نقد لایحه آزادی اطلاعات

دکتر باقر انصاری\*

### مقدمه

در کشورهای توسعه یافته، حرکت به سمت آزادی اطلاعات عمدتاً از دهه ۱۹۸۰ میلادی آغاز شده است. در میان این کشورها، سوئد در سال ۱۷۶۶، فنلاند در سال ۱۹۵۱، ایالات متحده در سال ۱۹۶۶، فرانسه در سال ۱۹۷۸، کانادا در سال ۱۹۸۳، استرالیا و زلاند نو در سال ۱۹۸۲، دانمارک در سال ۱۹۸۵، اتریش در سال ۱۹۸۷، بلژیک در سال ۱۹۹۴ و انگلستان در سال ۲۰۰۰ قوانینی درباره آزادی اطلاعات تصویب کرده اند.

این کشورها در برهه های مختلف و در نتیجه اقتضات مختلف سیاسی، حقوقی و مدیریتی، در قوانین خود بازنگری کرده اند. برای مثال، ایالات متحده یکبار در سال ۱۹۹۶ و بار دیگر در سال ۲۰۰۷ در قانون آزادی اطلاعات (قلمرو شمول آزادی اطلاعات و سازوکارهای آن) تجدید نظر کرده است.

کشورهای در حال توسعه عموماً از دهه اول قرن بیست و یکم به تصویب قانون آزادی اطلاعات روی آورده اند. برای مثال، آفریقای جنوبی و کره جنوبی در سال ۱۹۹۶، آلبانی در سال ۱۹۹۹، بلغارستان در سال ۲۰۰۰، پاکستان و مکزیک در سال ۲۰۰۲، ارمنستان، پرو و ترکیه در سال ۲۰۰۳، اکوادور در سال ۲۰۰۴ و هند در سال ۲۰۰۵ قوانینی برای حمایت از آزادی اطلاعات وضع کرده اند.

در کشور ما نیز چند سالی است که بحث درباره آزادی اطلاعات به یکی از موضوعات مهم محافل علمی و اطلاع رسانی کشور تبدیل شده است. در این میان، در

---

\* استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

خصوص مبانی، محتوا، ابعاد و آثار آزادی مذکور، در مجامع و مناسبت‌های حقوقی، رسانه ای و اطلاع رسانی سخن های زیادی گفته شده است.

ارائه لایحه آزادی اطلاعات به مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۳ به این مباحث قوت و قدرت بیشتری بخشیده و لایحه مذکور را در کانون توجهات قرار داده است. موافقان و مخالفان زیادی درباره این لایحه اظهار نظر کرده‌اند. برخی آن را آرمانی و کلی توصیف کرده‌اند که قابلیت اجرایی ندارد؛ گروهی آن را مهمترین وسیله مبارزه با فساد دانسته‌اند و بر ضرورت تصویب آن تأکید نموده‌اند و برخی آنرا عقب مانده از قافله تحولاتی دانسته‌اند که در عرصه دولت الکترونیک رخ داده است.

در نهایت، پس از حدود چهار سال بحث و بررسی درباره جنبه های مختلف این لایحه، مجلس شورای اسلامی آنرا با اصلاحاتی اساسی در تاریخ ۱۳۸۷/۲/۲۵ تصویب کرد و برای اظهارنظر به شورای نگهبان فرستاد.

نوشته حاضر درصدد است لایحه مذکور را با توجه به موازین بین‌المللی و در سایه مطالعه تطبیقی، مورد بررسی و نقد قرار دهد و بویژه ایرادهای اساسی آن را متذکر شود.

### اول: مفهوم و ماهیت حقوقی آزادی اطلاعات

آزادی اطلاعات در زمره آزادی های نسبتاً نوظهور است که عنوانش با محتوایش تناسب زیادی ندارد. آنهایی که از روی عنوان درباره محتوای این آزادی اظهار نظر کرده‌اند غالباً دچار خطا شده‌اند و آنانی که بر اساس مبنا و محتوای این آزادی درباره عنوانش اظهار نظر کرده‌اند عنوان مذکور را مورد انتقاد قرار داده و درست ندانسته‌اند. به طور خلاصه، منظور از آزادی اطلاعات، آزادی دسترسی افراد جامعه به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و برخی مؤسسات غیرعمومی است.

بر مبنای یک نظر، آزادی اطلاعات امری است در مقوله آزادیها ولی برای اینکه بتواند به ایجاد وضعیت حقوقی منجر شود برای مثال، دولت را به اطلاع رسانی مکلف کند و شهروندان را به دریافت اطلاعات محق سازد باید در قالب حق، طراحی و سازماندهی شود. این حق 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 در خصوص برخی اقدامات و تصمیمات و

نظرهای خود به شهروندان اطلاع رسانی کند ولی محتوای اطلاعات را آنگونه که خود صلاح می‌داند تنظیم کند.

اما براساس نظر دیگری که آزادی‌ها را از مقوله حقا می‌داند آزادی اطلاعات در زمره حق- آزادی‌ها است. توضیح بیشتر آنکه، طبق یک تقسیم‌بندی، حقا را می‌توان به چهار دسته دسته‌بندی کرد: حق- ادعاها، حق- آزادیها، حق- مصونیت‌ها و حق- قدرت‌ها.

حق- آزادی به این معنی است که برای تحقق آن دولت نباید مداخله کند. یعنی عدم مداخله دولت برای تحقق آن لازم است. اما اگر شهروندان بتوانند از دولت بخواهند که اطلاعاتی را در دسترس آنها قرار دهد و به دیگر سخن، اطلاعاتی را از دولت مطالبه کنند در این صورت، این آزادی، ماهیت حق- ادعا نیز خواهد داشت. بنابراین، ماهیت آزادی اطلاعات یک ماهیت مرکب خواهد بود.

دو نظر فوق، با آنکه از لحاظ مبنا با همدیگر متفاوت هستند اما به نتایج مشابه منجر می‌شوند. بر اساس هر دو نظر، بخشی از آزادی اطلاعات بدون نیاز به وضع قانون، قابل تحقق است اما تحقق بخش دیگر آن لاجرم، مستلزم وضع قانون است. از این رو است که برخی معتقدند آزادی اطلاعات یک حق قانونی است. یعنی جنبه جعلی و موضوعه دارد نه جنبه طبیعی و کشفی.

متأسفانه در لایحه آزادی اطلاعات، آزادی اطلاعات به حق دسترسی به اطلاعات عمومی تقلیل داده شده و مفهومی جدید از آزادی اطلاعات ارائه شده است. البته اگر منظور از اطلاعات «عمومی» اطلاعات دولتی باشد این اصطلاح درست خواهد بود اما اگر عمومی بودن به مفهوم غیرشخصی بودن باشد که به نظر می‌رسد این چنین است در این صورت باید گفت که به آزادی اطلاعات، معنایی داده شده است جدید و منحصر به فرد. زیرا دسترسی به اطلاعات عمومی (غیرشخصی) از آئین و احکام خاصی پیروی می‌کند که لایحه آزادی اطلاعات، جای این احکام نیست. آزادی اطلاعات جزئی از آزادی دسترسی به اطلاعات عمومی است نه کل آن. این تغییر معنای آزادی اطلاعات منجر به آن شده است که مجلس شورای اسلامی، عنوان لایحه آزادی اطلاعات را با توجه به محتوای آن به «لایحه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات»<sup>۱</sup> تغییر

1 این عنوان خود مبهم است: آیا مطلق انتشار مورد نظر است یا انتشار آزاد اطلاعات یا انتشار اطلاعات؟ اگر منظور مطلق انتشار باشد که با محتوای لایحه مغایرت خواهد داشت اما اگر «انتشار

دهد. در واقع، این عنوان، آزادی انتشار را که از مقوله های آزادی بیان است با آزادی اطلاعات خلط می کند. امری که به دلیل توالی فاسدش باید از آن اجتناب کرد.

## دوم: مبانی و منابع آزادی اطلاعات

مبانی نظری و استدلال های مختلفی برای شناسایی آزادی اطلاعات و حمایت از آن ارائه شده است. این مبانی که در شرایط تاریخی مختلف مورد استناد واقع شده اند در یک تقسیم بندی به مبانی سیاسی، حقوقی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی قابل دسته بندی هستند.

استدلال هایی را که درباره نقش آزادی اطلاعات در شکل گیری، اعمال، توزیع و گردش قدرت در جامعه ارائه شده اند می توان مبانی سیاسی آزادی اطلاعات نامید که عبارتند از رفع نقائص آزادی بیان و مطبوعات، گسترده و مستمر ساختن مشارکت و نظارت مردمی، شفاف سازی حکومت. مبانی حقوقی آزادی اطلاعات نیز عبارتند از استدلال هایی که در دفاع از تعلق اطلاعات به مردم، وجود ملازمه بین آزادی اطلاعات و مسؤل شناسی در حکومت و پاسخگویی مسؤلان و خلاف قاعده بودن محرمانگی اطلاعات دولتی و در نهایت، مبارزه با فساد اداری ارائه شده اند. علاوه بر این، آزادی اطلاعات از نظر اجتماعی، وسیله ای برای توانمند سازی، از نظر اقتصادی، زمینه ساز سرمایه گذاری خارجی و استفاده از وام های بین المللی و از لحاظ فرهنگی، تدبیری برای حمایت از تولید علم و توسعه فرهنگی شناخته شده است.

متناسب با مبانی مذکور، در منابع مختلف بین المللی و ملی از آزادی اطلاعات حمایت شده است. در ابتدا، بویژه در سطح منابع بین المللی، حمایت از آزادی بیان، منشاء اصلی و اولیه شناسایی حق دسترسی به اطلاعات بوده است. با وجود این، امروزه، آزادی اطلاعات به عنوان یک آزادی مستقل مورد حمایت است و این حمایت در اسناد و کنوانسیون های بین المللی و نیز در قوانین اساسی و عادی کشورهای مختلف پیش بینی شده است.

---

آزاد اطلاعات» مورد نظر باشد این عنوان علاوه بر ایراد قبلی، به لحاظ ادبی و نگارشی نیز قابل ایراد خواهد بود؛ اگر «انتشار اطلاعات» مورد نظر باشد باز ایراد اول وارد خواهد بود. بنابراین، بهتر است عنوان لایحه به «لایحه دسترسی آزاد به اطلاعات» اصلاح شود.

در کشورهای مختلف جهان نیز با تدابیر گوناگون از آزادی اطلاعات حمایت شده است. در برخی از کشورها که قوانین اساسی آنها اخیراً تصویب شده است از آزادی اطلاعات صریحاً در قانون اساسی حمایت شده و آزادی اطلاعات به عنوان یکی از اصول قانون اساسی مورد شناسایی قرار گرفته است. در برخی دیگر از کشورها، مراجع سیاسی یا قضایی تفسیر قانون اساسی (نظیر دادگاه‌های قانون اساسی)، با استفاده از فنون تفسیر، آزادی مذکور را در زمره آزادی‌های مورد حمایت قانون اساسی اعلام کرده‌اند. در این کشورها، قوانین عادی نیز برای اجرایی ساختن حق دسترسی به اطلاعات تصویب شده است. برخی دیگر از کشورها بی‌آنکه آزادی اطلاعات را در قانون اساسی بگنجانند با وضع قوانین عادی به حمایت از آن پرداخته‌اند.

در لایحه آزادی اطلاعات، به مبانی و اهداف آن تصریح شده بود<sup>۱</sup> ولی مجلس شورای اسلامی این مبانی را حذف کرده است. در روش‌های نوین تدوین قانون، تأکید می‌شود که اهداف قانون باید با صراحت در مقدمه آن بیان شود. مزایای تصریح به اهداف قانون زیاد است که از جمله می‌توان به دو مزیت اساسی اشاره کرد: اول اینکه سبب می‌شود دولت به نحو قاطع و جازم به برخی اصول بنیادین ملتزم شود؛ دوم آنکه در امر تفسیر اداری و قضایی بسیار کارگشاست.

برای مثال، ماده یک پیش‌نویس «قانون آزادی اطلاعات» بوسنی و هرزگوین مقرر می‌دارد:

«اهداف این قانون عبارتند از:

۱. اذعان به اینکه اطلاعات تحت کنترل مقامات عمومی یک منبع عمومی با ارزش است و دسترسی همگانی به این اطلاعات، شفافیت و پاسخگویی بیشتر آن مقامات را که برای فرایند دموکراسی، اساسی است ترویج و تعالی می‌دهد.
۲. اثبات اینکه هر شخصی حق دسترسی به این اطلاعات را در وسیع‌ترین حد ممکن که با نفع عمومی نیز سازگار باشد دارد و متقابلاً، مقامات عمومی مکلف هستند تا اطلاعات را به آنها افشا کنند.

---

1 به منظور ایجاد شفافیت و پاسخگویی در مؤسسات عمومی و کمک به سیر آنها به سمت مردم‌سالاری مشارکتی، ایجاد حق دسترسی اشخاص حقیقی و حقوقی به اطلاعات موجود مؤسسات عمومی و ایجاد تکلیف برعهده مؤسسات مذکور نسبت به افشای اطلاعات تحت کنترل خود؛ پیش‌بینی حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات خصوصی در صورتی که این امر برای اجرای حقوق افراد یا حمایت از آن ضروری باشد، قانون آزادی اطلاعات به تصویب می‌رسد.

۳. توانا ساختن هر شخص حقیقی برای درخواست تصحیح، ارائه توضیح در مورد اطلاعات شخصی تحت کنترل مقامات عمومی».

### سوم: اطلاعات مشمول لایحه آزادی اطلاعات

تحقق کارآمد آزادی اطلاعات مستلزم آن است که بیشترین حجم اطلاعات را دربرگیرد. بدین منظور لازم است اطلاعات موجود در صورت جلسات، کتابها، نقشه‌ها، طرح‌ها، تصویرها، فیلم‌ها، میکروفیلم‌ها، میکروفیش‌ها و نوارهای ضبط صوت و نوارهای ویدئویی، لوح‌های فشرده و سایر رسانه‌ها مشمول قانون آزادی اطلاعات شوند.

اطلاعات مذکور ممکن است در جریان و دستور کار باشند، راکد و منتظر طرح و بررسی باشند و یا در بایگانی‌های مؤسسات عمومی یا در مرکز ملی نگهداری اسناد و یا سایر آرشیوها قرار داشته باشند. البته برخی کشورها برای مقوله‌های اخیر قوانین خاصی وضع کرده‌اند.

بنابراین، منظور از «اطلاعات» در آزادی اطلاعات، تمام معلومات، اسناد و مدارکی است که توسط یک واحد دولتی نگهداری می‌شود، صرفنظر از شکل ذخیره و نگهداری آنها (سند، نوار، ضبط الکترونیکی و نظایر آن)، منشاء آنها (در بخش عمومی ایجاد شده باشند یا در بخش خصوصی) و تاریخ تولید آنها. این اطلاعات ممکن است در یکی از مقوله‌های زیر قرار گیرد:

۱. در مؤسسات عمومی تولید شده باشند همانند تصمیمات اداری
  ۲. توسط مؤسسات عمومی دریافت شده باشند
  ۳. توسط مؤسسات عمومی قابل دریافت باشند
- همچنین اطلاعات فوق ممکن است به صورت خام باشند یا به صورت پردازش شده.

در لایحه آزادی اطلاعات و مصوبه مجلس شورای اسلامی، اطلاعات به شخصی و عمومی تقسیم شده و تنها اطلاعات عمومی مشمول قانون شده‌اند. بند «ج» از ماده ۱ مصوبه مجلس در تعریف اطلاعات عمومی می‌گوید: «اطلاعات غیر شخصی نظیر ضوابط و آئین نامه‌ها، آمار و ارقام ملی و رسمی، اسناد و مکاتبات اداری که از

مصادیق مستثنیات فصل چهارم این قانون نباشد». بدین سان مصوبه مذکور یک تعریف سلبی از اطلاعات مشمول آزادی اطلاعات ارائه کرده است. یعنی اطلاعاتی مشمول این قانون هستند که اولاً در زمره اطلاعات شخصی نباشند ثانیاً در زمره مستثنیات فصل چهارم قانون مذکور نباشند.

### چهارم: مؤسسات مشمول لایحه آزادی اطلاعات

یکی از مهمترین مسائل قانون آزادی اطلاعات این است که چه مؤسساتی مشمول آن می شوند؟ تنها مؤسسات عمومی مشمول آن هستند یا مؤسسات خصوصی نیز تابع این قانون خواهند بود؟ در پاسخ به این سوال، می توان گفت که در نظام حقوقی ما مؤسسات مختلفی که به انجام امور عمومی مبادرت دارند به دو دسته عمومی و غیر عمومی قابل تقسیم هستند.

#### ۱. مؤسسات عمومی

هر چند در نظام حقوقی ما تعریف نظامندی از مؤسسه عمومی ارائه نشده است اما با توجه به موازین و اصول حقوقی می توان گفت که منظور از مؤسسه عمومی، مؤسسه ای است که دست کم واجد یکی از شرایط زیر باشد:

۱. براساس قانون اساسی ایجاد شده باشد.
  ۲. مستقیماً به وسیله قانون عادی یا دیگر مصوبات و فرامین حکومتی ایجاد شده باشد.
  ۳. بخشی از حکومت را تشکیل دهد یا بخشی از حکومت به شمار آید.
  ۴. متعلق به حکومت بوده یا تحت کنترل آن باشد.
  ۵. متصدی یک امر عمومی باشد.
  ۶. همه ساله بخش اعظم بودجه آن از محل بودجه عمومی تأمین شود.
- مؤسسه ای که با توجه به معیارهای فوق، عمومی محسوب شود ممکن است در عمل عناوین مختلفی داشته باشد. برای مثال، از عنوان وزارتخانه، سازمان، شهرداری، بانک، شرکت، بنیاد یا مؤسسه استفاده کند.

از بررسی قوانین کنونی کشور ما این نتیجه به دست می آید که در حال حاضر، همه مؤسسات عمومی در چهار مقوله قابل دسته بندی هستند: وزارتخانه، مؤسسه دولتی، مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی و شرکت دولتی. هر یک از مؤسسات مذکور را می توان دستگاه اجرایی نیز نامید. بنابراین، اصطلاح اخیر، عنوان عامی است که شامل انواع مؤسسات عمومی می شود.

مواد یک تا پنج قانون مدیریت خدمات کشوری<sup>۱</sup> به تعریف دقیق هر یک از مؤسسات عمومی پرداخته است.<sup>۲</sup>

آیا همه مؤسسات عمومی تابع الزامات ناشی از آزادی اطلاعات هستند؟

1 قانون فوق مشتمل بر ۱۲۸ ماده و ۱۰۶ تبصره در جلسه مورخ هشتم مهر ماه یکهزار و سیصد و هشتاد و شش کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی طبق اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی تصویب گردید و پس از موافقت مجلس با اجراء آزمایشی آن به مدت پنج سال، در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۱۸ به تأیید شورای نگهبان رسید.

2 ماده ۱. وزارتخانه: واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را بر عهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده یا می شود و توسط وزیر اداره می گردد.

ماده ۲. مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه گانه و سایر مراجع قانونی می باشد انجام می دهد.

کلیه سازمان هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می شود. ماده ۳. مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.

ماده ۴. شرکت دولتی: بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی های دولت به موجب سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزو وظایف دولت محسوب می گردد ایجاد و بیش از پنجاه درصد سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه گذاری وزارتخانه ها، مؤسسات دولتی و شرکت های دولتی منفردا یا مشترکا ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن منفردا یا مشترکا متعلق به واحدهای سازمانی فوق الذکر باشد شرکت دولتی است.

تبصره ۲. شرکت هایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح ملی و یا مصادره شده و شرکت دولتی شناخته شده یا می شوند شرکت دولتی تلقی می گردند.

تبصره ۳. احکام «شرکت های دولتی» که در این قانون ذکر شده بر کلیه شرکت هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است نیز اعمال خواهد شد.

ماده ۵. دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت های دولتی و کلیه دستگاه هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانکها و بیمه های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می شوند.



در پاسخ به این پرسش قابل ذکر است که به طور سنتی، قوانین مربوط به آزادی اطلاعات، تنها، قوه مجریه را مورد توجه قرار داده و متعرض قوای مقننه و قضائیه نمی‌شوند زیرا فرض بر این است که اصل علنی بودن مذاکرات مجلس و جلسات دادگاه‌ها تا حدود زیادی محقق‌کننده اهداف آزادی اطلاعات در این دو قوه هستند. با وجود این، عدم تصریح به شمول قانون به قوای مقننه و قضائیه، به منزله ایجاد ممنوعیت درباره دسترسی به اطلاعات آنها نمی‌باشد.

مبانی آزادی اطلاعات ایجاب می‌کند تمام دستگاه‌های اجرایی مشمول آن شوند. از این رو، استفاده از عنوان‌های متفاوت نظیر بانک، بنیاد، شرکت و ... تأثیری بر لزوم تبعیت یک مؤسسه عمومی از الزامات ناشی از آزادی اطلاعات ندارد.

با وجود این، تقریباً در همه کشورها برخی از مؤسسات عمومی از شمول قانون آزادی اطلاعات استثنا شده‌اند. این مؤسسات عبارتند از مؤسسات نظامی، امنیتی و اطلاعاتی (جاسوسی و ضد جاسوسی).

در لایحه آزادی اطلاعات، مؤسسه خاصی از شمول الزامات ناشی از آزادی اطلاعات مستثنا نشده است و همه مؤسسات عمومی مشمول آن شده‌اند.

## ۲. مؤسسات غیر عمومی

آیا می‌توان گفت هر مؤسسه‌ای که عمومی نباشد خصوصی است؟ پاسخ به این سوال منفی است. زیرا تشکیلاتی وجود دارند که نه کاملاً عمومی هستند و نه کاملاً خصوصی. به همین دلیل، به نظر می‌رسد استفاده از اصطلاح «مؤسسات غیر عمومی» در برابر مؤسسات عمومی درست‌تر و دقیق‌تر است.

مؤسسات غیر عمومی به انواع مختلف قابل دسته‌بندی هستند. از یک لحاظ می‌توان این مؤسسات را به تجاری و غیرتجاری تقسیم کرد.

مؤسسات تجاری تشکیلاتی هستند که دنبال سودجویی و تقسیم سود بین اعضای خود هستند. به این تشکیلات اصطلاحاً شرکت گفته می‌شود.

مؤسسات غیرتجاری نیز به دو دسته کلی قابل تقسیم هستند: آنهایی که انتفاعی هستند یعنی دنبال سودجویی و تقسیم سود بین اعضای خود هستند ولی موضوع آنها جنبه غیرتجاری (علمی، هنری، ورزشی و ..) دارد<sup>۱</sup> و آنهایی که غیرانتفاعی هستند یعنی

1 موضوعاتی که جنبه تجاری دارند در ماده ۲ قانون تجارت ذکر شده‌اند.

دنبال سودجویی و تقسیم سود بین اعضای خود نیستند. تشکیلات غیرانتفاعی نیز از یک لحاظ به دو دسته قابل تقسیم بندی هستند: آنهایی که اهداف سیاسی دارند و آنهایی که اهداف غیرسیاسی دارند. تشکیلاتی که اهداف سیاسی دارند حزب نامیده می شود و تشکیلاتی که اهداف غیر سیاسی دارند سازمان غیردولتی خوانده می شوند.

آیا مؤسسات غیر عمومی الزامی به ارائه اطلاعات به متقاضیان احتمالی دارند؟ به نظر می رسد پاسخ به این پرسش علی الاصول منفی است. مبانی و اهداف آزادی اطلاعات دلالتی بر این امر ندارند که مؤسسات مذکور تابع الزامات آزادی اطلاعات شوند. برعکس، فرض خصوصی بودن فعالیت های غیر عمومی ایجاب می کند که کم و کیف ارائه اطلاعات توسط این مؤسسات به تصمیم و اختیار آنها واگذار شود. با وجود این، اصل مذکور نیز استثناهایی دارد.

در مجموع، به عنوان قاعده، می توان گفت که هر مؤسسه غیر عمومی در موارد زیر باید ملزم به اطلاع رسانی و مشمول الزامات ناشی از حق دسترسی به اطلاعات باشد. بنابراین، در خصوص شمول الزامات آزادی اطلاعات بر سایر مؤسسات غیر عمومی نظیر شرکت های تجاری، انجمن ها، سازمان های غیردولتی، سازمان های صنفی، سندیکایی و اتحادیه ها باید با توجه به معیارهای زیر تصمیم گیری شود:

۱. آیا به نیابت از دولت یا به هر دلیل دیگری عهده دار ارائه خدمات عمومی شده اند؟ با توجه به اینکه مسئولیت اصلی ارائه خدمات عمومی در جامعه بر عهده دولت است چنانچه دولت این امر را بر عهده مؤسسات خصوصی قرار دهد می توان گفت که الزامات ناشی از ارائه خدمات عمومی از جمله الزام به ارائه اطلاعات به شهروندان را نیز به آنها واگذار کرده است و آنها به قائم مقامی از دولت مکلف به اطلاع رسانی هستند.

۲. آیا افشای اطلاعاتی که در اختیار آنها قرار دارد می تواند به کاهش احتمال ورود آسیب به منافع عمومی مهم نظیر حفاظت از محیط زیست یا بهداشت عمومی کمک کند؟ چنانچه پاسخ به این پرسش، مثبت باشد الزام به اطلاع رسانی نیز وجود خواهد داشت.

۳. آیا دسترسی به اطلاعات آنها برای احقاق حق یک فرد در مراجع اداری یا قضایی یا حمایت از حقوق افراد ضرورت دارد؟ چنانچه پاسخ مثبت باشد در این

صورت، تا حدی که برای احقاق حق یا حمایت از حق ضرورت داشته باشد باید دسترسی به اطلاعات، مجاز شناخته شود.

۴. آیا اطلاعات درخواست شده در زمره اطلاعات شخصی است؟ اگر چنین باشد باید گفت که دسترسی به اطلاعات شخصی، علی‌الاصول، مجاز است. در لایحه آزادی اطلاعات، مؤسسات خصوصی تنها در صورتی ملزم به ارائه اطلاعات هستند که اطلاعات درخواستی، برای اجرای حقوق یا حمایت از حقوق آنها ضروری باشد (ماده ۶ مصوبه مجلس شورای اسلامی) در حالیکه لازم است الزامات هر یک از انواع مؤسسات خصوصی به تفکیک بیان شود.

### پنجم: دارندگان حق دسترسی به اطلاعات

پاسخ به این پرسش که آیا دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و خصوصی، حقی است مخصوص شهروندان و اتباع یک کشور یا اینکه عموم افراد (تبعه و غیر تبعه) از چنین حقی برخوردارند بستگی به این دارد که حق مذکور در زمره حقوق بشر محسوب شود یا در زمره حقوق شهروندی. کشورهایی که حق دسترسی به اطلاعات را در زمره حقوق بشر می‌دانند بدون هیچ گونه تبعیضی (بر اساس تابعیت یا محل اقامت یا سکونت) حق دسترسی همگانی به اطلاعات را شناسایی کرده‌اند (همانند ایالات متحده آمریکا). ولی کشورهایی که این حق را خاص شهروندان می‌دانند برای اتباع خارجی چنین حقی قائل نیستند. با این حال، اتباع خارجی برای دفاع از حقوق خود در محاکم یا مراجع اداری کشوری که در آنجا حضور دارند از این حق برخوردار هستند.

در لایحه آزادی اطلاعات، حق دسترسی به اطلاعات فقط برای اتباع ایران شناسایی شده است (ماده ۲ مصوبه مجلس شورای اسلامی).

### ششم: آئین دسترسی به اطلاعات

یکی از معیارهای ارزیابی قوانین مربوط به آزادی اطلاعات، دسترسی آسان، کم هزینه و سریع افراد به اطلاعاتی است که جستجو می‌کنند. در مورد نحوه دسترسی به اطلاعات، قوانین کشورهای مختلف، شباهت‌های زیادی با هم دارند. تقریباً اکثر آنها پیش‌بینی کرده‌اند که تقاضای دسترسی اصولاً باید

کتبی بوده و در تنها در برخی موارد تقاضای شفاهی نیز قابل پذیرش است. متقاضی باید نام و شماره تماس خود را به همراه توصیف نسبتاً کافی از اطلاعاتی که درخواست کرده در اختیار مؤسسه قرار دهد.

قانون آزادی اطلاعات باید تسهیلات خاصی جهت دسترسی برخی گروهها به پیش بینی کند. برای مثال، تسهیلات خاصی برای اشخاصی که نمی‌توانند سریع بخوانند یا سریع بنویسند یا اشخاصی که به زبان اسناد و سوابق درخواست شده صحبت نمی‌کنند و یا معلولیت‌هایی نظیر نابینایی دارند در نظر گرفته شود.

افزون بر این، گرایش کنونی در کشورهای مختلف آن است که به درخواست‌های ارائه شده از طریق اینترنت نیز همانند درخواست‌های کتبی ترتیب اثر دهند. با وجود این، عملی کردن چنین امری منوط به وجود زیرساخت‌های قوی فناوری اطلاعات و ارتباطات است و هر کشوری به آسانی از عهده آن بر نمی‌آید.

باید مهلت‌های زمانی دقیق برای به جریان انداختن درخواست‌ها پیش‌بینی شود و هر نوع امتناع از پاسخ به درخواست‌ها با ذکر دلایل و به صورت مکتوب صورت گیرد. بسیاری از کشورها یک مهلت زمانی برای پاسخگویی به درخواست‌ها پیش‌بینی کرده‌اند که از ۱۴ روز تا ۳۰ روز در نوسان است و شماری از کشورها ضمن تصریح به ارائه اطلاعات درخواستی در سریعترین زمان ممکن، مهلت پاسخگویی را نیز مشخص کرده‌اند. اما چنانچه دسترسی به اطلاعات، با توجه به دلایل یا قرائن کافی برای حمایت از جان یا آزادی متقاضی ضروری باشد مهلت پاسخگویی باید بسیار کوتاه باشد. تقریباً همه کشورها تمدید مهلت پاسخگویی را پیش‌بینی کرده‌اند.

پاسخ مؤسسات عمومی به درخواستهای دسترسی به اطلاعات باید مکتوب و مستدل باشد. این امر، به متقاضی اطلاعات امکان می‌دهد تا اولاً در صورت پذیرفته شدن درخواستش، با آمادگی لازم برای استفاده از اطلاعات اقدام کند و ثانیاً در صورتی که تمام یا بخشی از درخواستش رد شود از دلایل امر آگاه شود و چنانچه اعتراضی نسبت به این امر داشته باشد ارائه دهد.

متقاضی دسترسی به اطلاعات باید این امکان را داشته باشد که برای دسترسی به اطلاعات مورد نظرش، یک یا چند شکل از شکل‌های زیر را پیشنهاد کند:

۱. رونوشت مصدق از سند حاوی اطلاعات؛

۲. رویت سند حاوی اطلاعات و در صورت لزوم استفاده از تجهیزات معمولی موجود در موسسه مربوط برای تهیه رونوشتی از آن؛
۳. تهیه نسخه تصویری از سند حاوی اطلاعات با استفاده از وسایل شخصی؛
۴. تهیه نسخه‌ای از متن گنجانده شده در یک اثر صوتی یا تصویری یا نرم‌افزاری؛
۵. تهیه یک نسخه دست‌نویست از سند حاوی اطلاعات.

مؤسسه دریافت‌کننده درخواست دسترسی به اطلاعات باید اطلاعات درخواستی را به شکل پیشنهادی متقاضی در دسترس او قرار دهد مگر آنکه پذیرش درخواست متقاضی در فعالیت مؤثر مؤسسه مربوط، اخلال غیرمتعارف ایجاد کند یا شکل مورد نظر متقاضی، برای نگهداری از سند حاوی اطلاعات زیانبار باشد یا به علت نبود امکانات لازم، ارائه اطلاعات در شکل درخواست شده واقعاً امکان‌پذیر نباشد.

متأسفانه در لایحه آزادی اطلاعات، با آنکه فصل خاصی به «آئین دسترسی به اطلاعات» اختصاص داده شده است (فصل دوم) اما مقررات دقیقی درباره آئین دسترسی به اطلاعات پیش بینی نشده است. ضوابط مربوط به درخواست‌های دسترسی و مهلت‌های پاسخگویی، به آئین نامه‌ای موکول شده است که متعاقباً تصویب خواهد شد.

با وجود این، چند نکته مربوط به آئین دسترسی به اطلاعات در مصوبه مجلس شورای اسلامی مشاهده می‌شود بدون آنکه مشخص باشد چرا از میان نکات آئینی مختلف به این چند نکته توجه شده است و اینها به آئین نامه موکول نشده‌اند؟ این نکات عبارتند از:

۱. درخواست‌های دسترسی به اطلاعات شخصی تنها از اشخاص حقیقی که اطلاعات به آنها مربوط می‌شود یا نماینده قانونی آنها پذیرفته خواهد شد (ماده ۷ مصوبه مجلس شورای اسلامی).
۲. مؤسسات عمومی نمی‌توانند از متقاضی دسترسی به اطلاعات هیچ‌گونه دلیل یا توجیهی جهت تقاضایش مطالبه کنند (ماده ۸ مصوبه مجلس شورای اسلامی).
۳. مؤسسات عمومی یا خصوصی باید به درخواست دسترسی به اطلاعات در سریع‌ترین زمان ممکن پاسخ دهند و در هر صورت مدت زمان پاسخ نمی‌تواند بیش از ۱۰ روز از زمان دریافت درخواست باشد (ماده ۹ مصوبه مجلس شورای اسلامی).

۴. این پاسخ باید کتبی یا الکترونیکی باشد(ماده ۹ مصوبه مجلس شورای اسلامی).

### هفتم: ضمانت اجرا برای حق دسترسی به اطلاعات

ممکن است مؤسسات عمومی در پاسخ به درخواست‌های دسترسی به اطلاعات، با کندی و تعلل عمل کنند یا دسترسی به اطلاعات یا حتی ارائه درخواست دسترسی را چنان پیچیده و عذاب‌آور یا پرهزینه سازند که موجب شود شهروندان در عمل نتوانند اطلاعات مورد نظر خود را به دست آورند. به همین دلیل، در قوانین و مقررات راجع به آزادی اطلاعات باید امکان شکایت از این موارد در مرجع بالاتری که در درون مؤسسه عمومی مرجع‌الیه قرار دارد پیش‌بینی شود تا این مرجع بتواند اقدامات و تصمیمات بدوی را مورد تجدید نظر و بررسی قرار دهد.

چنانچه رسیدگی درون سازمانی به شکایت مؤثر واقع نشود، باید حق اعتراض و تجدیدنظر خواهی از تصمیم یا اقدام آن مؤسسه، در یک مرجع اداری یا قضایی مستقل پیش‌بینی شود. برای مثال، قانون آزادی اطلاعات انگلستان یک دیوان تخصصی ایجاد کرده است که به دیوان اطلاع‌رسانی موسوم است و به تجدیدنظر خواهی از واحدهای اداری رسیدگی می‌کند. این تدبیر برای کارکرد مؤثر نظام آزادی اطلاعات بسیار مناسب شناخته می‌شود. زیرا مراجعه به دادگاه بسیار وقت‌گیر و پرهزینه است و به همین دلیل تنها تعداد کمی از متقاضیان اطلاعات به آنها شکایت می‌برند.

در هر صورت، مرجعی که برای رسیدگی به این نوع اعتراض‌ها و تجدیدنظرها ایجاد یا تعیین می‌شود باید از اصول و موازین خاصی تبعیت کند و اختیارات معینی هم داشته باشد.

برای مثال، باید اختیار لازم برای انجام تحقیقات نسبت به همه اعتراضات را داشته باشد. از جمله، اختیار اجبار شهود به ادای شهادت نزد آن را دارا بوده و مهمتر از آن بتواند مؤسسه معترض عنه را ملزم کند که تمام اطلاعات و سوابق را جهت بررسی، به مرجع مذکور ارسال کند. البته در صورت ضرورت، این امر باید به صورت محرمانه انجام شود.

مرجع تجدیدنظر باید اختیار داشته باشد که مؤسسات عمومی را به ارائه و افشای اطلاعات ملزم سازد؛ هزینه‌هایی را که توسط هر یک از مؤسسات عمومی وضع شده،

جرح و تعدیل نماید و مؤسسات عمومی را به خاطر عدم اجرای درست قانون آزادی اطلاعات تنبیه یا توبیخ کند.

همچنین مرجع تجدیدنظر باید این اختیار را داشته باشد که دعوی را که متضمن دلایلی از کارشکنی‌های کیفری در برابر دسترسی به اطلاعات هستند و یا نشان دهنده نبودسازی عامدانه اسناد و سوابق می‌باشند به دادگاهها ارجاع دهد.

بر این اساس، قوانین آزادی اطلاعات در بسیاری از کشورها، امکان تجدیدنظرخواهی نهایی از دادگاه‌ها را نسبت به اقدامات یا تصمیمات راجع به درخواست‌های دسترسی به اطلاعات پیش‌بینی کرده‌اند. با فرض اینکه امکان تجدیدنظرخواهی از دادگاهها وجود نداشته باشد برخی قوانین به اشخاص اجازه می‌دهند تا در صورت تجاوز مؤسسات عمومی از اختیارات خود، با استناد به قوانین اداری اعتراض کنند.

در لایحه آزادی اطلاعات، کمیسیونی به نام «کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» پیش‌بینی شده است که نظارت بر حسن اجرای قانون آزادی اطلاعات را بر عهده دارد. متأسفانه این کمیسیون هم به لحاظ ترکیب اعضا و هم به لحاظ وظایف و اختیارات با کمیسیون‌هایی که در سایر کشورها بر رعایت قانون آزادی اطلاعات نظارت دارند تفاوت‌های اساسی دارد. در مجموع، بررسی وظایف و اختیارات آن نشان می‌دهد که یک کمیسیون تشریفاتی و غیرکاری است.

از دیگر نکات جالب در لایحه آزادی اطلاعات آن است که برای نقض مقررات این قانون مجازات‌های کیفری پیش‌بینی شده است. البته این مجازات صرفاً جزای نقدی است که به صورت بسیار مبهم و کلی و تنها در مورد برخی اعمال مغایر با حق دسترسی به اطلاعات پیش‌بینی شده است. ماده ۲۳ مصوبه مجلس شورای اسلامی برای: ممانعت از دسترسی به اطلاعات برخلاف مقررات مندرج در مصوبه، امحای جزئی یا کلی اطلاعات بدون داشتن اختیار قانونی، عدم رعایت مهلت‌های اطلاع‌رسانی و اخلال در انجام وظایف کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، جزای نقدی از ۳۰۰۰۰۰ ریال تا ۱۰۰۰۰۰۰۰ ریال پیش‌بینی کرده است.

## هشتم: استثنای آزادی اطلاعات

مهمترین بحث در آزادی اطلاعات به حدود یا استثنای آن مربوط می شود. در این خصوص، قوانین آزادی اطلاعات در کشورهای مختلف جهان، تقریباً استثنای مشابهی را پیش بینی کرده اند. منتها در نحوه تعریف رابطه میان اصل آزادی اطلاعات با استثنای آن تفاوت دارند. از این رو، با آنکه عنوان و تعداد استثنای در کشورهای مختلف، مشابه است، اما میزان حمایتی که در نتیجه این استثنای، از آزادی اطلاعات باقی می ماند مختلف است.

به طور خلاصه، محدودیت ها یا استثنای که بر آزادی اطلاعات وارد می شود برای حمایت از منافع است که در مقوله های کلی زیر قابل دسته بندی هستند:

۱. امنیت ملی
۲. اسرار دولتی
۳. حریم خصوصی
۴. محرمانگی همفکری های هیأت وزیران و سایر مقامات حکومتی
۵. تحقیقات قانونی
۶. ایمنی و سلامتی افراد
۷. مالکیت های فکری و منافع اقتصادی
۸. محیط زیست

ذیلاً توضیحاتی درباره هر یک از استثنای مذکور ارائه می شود:

۱. امنیت ملی. حمایت از امنیت ملی ایجاب می کند دولت ها از هر گونه اقدامی که این امنیت را در معرض تهدید قرار می دهد پیشگیری کنند و در صورت انجام اقداماتی علیه امنیت ملی، اقدام کنندگان را مجازات کنند. دسترسی به اطلاعات امنیتی موجود در مؤسسات عمومی یکی از عواملی است که می تواند زمینه را برای تهدید امنیت ملی فراهم آورد. به همین دلیل، در قوانین آزادی اطلاعات کشورهای مختلف، برای ممانعت از دسترسی شهروندان به اطلاعات امنیتی، دو اقدام اساسی صورت گرفته است: استثنای کردن اطلاعات امنیتی از قلمرو اطلاعات مشمول آزادی اطلاعات و استثنای کردن مؤسسات امنیتی از قلمرو مؤسسات مشمول آزادی اطلاعات.



۲. **اسرار دولتی.** همانند امنیت ملی، اسرار دولتی نیز یکی از مهمترین محدودیت های آزادی اطلاعات است. زیرا، اطلاعاتی که در این مقوله قرار می گیرند یا کاملاً غیرقابل افشا می شوند و یا افشای آنها از سازوکار خاصی پیروی کرده و تابع محدودیت هایی می شود. بین اطلاعات مربوط به امنیت ملی و اسرار دولتی رابطه عموم و خصوص مطلق وجود دارد. اصولاً همه اطلاعات مرتبط با امنیت ملی باید طبقه بندی شوند و در زمره اسرار دولتی قرار گیرند اما برخی از اطلاعات طبقه بندی شده ممکن است با امنیت ملی مرتبط باشند و برخی مرتبط نباشند. از این رو، قلمرو اسرار دولتی در مقایسه با قلمرو امنیت ملی، گسترده است. به همین دلیل، برای حمایت از آزادی اطلاعات و نیز به منظور دقیق و روشن اطلاعاتی که اسرار دولتی محسوب می شوند در تدوین و تفسیر قوانین مربوط به اسرار دولتی باید از اصول و ضوابط خاصی پیروی کرد تا آزادی اطلاعات در مصاف با اسرار دولتی قربانی نشود که این اصول و ضوابط در کتاب توضیح داده شده اند.

۳. **حریم خصوصی.** محدود کردن آزادی اطلاعات برای حمایت از حریم خصوصی، به اطلاعاتی مربوط می شود که به داده های شخصی موسوم اند. در واقع، داده های شخصی، جزئی از قلمرو حریم خصوصی افراد را تشکیل می دهند. هر یک از افراد جامعه خواسته یا ناخواسته، داده های<sup>۱</sup> زیادی را در اختیار دولت و برخی از مؤسسات بخش خصوصی قرار می دهد که در بسیاری از موارد، ارائه این داده ها، لازمه دسترسی شهروند به خدمات عمومی است. با وجود این، دو تهدید جدی در جمع آوری و استفاده از این داده ها وجود دارد: از یک سو، ممکن است داده هایی که ملازمه ای بین آنها و ارائه خدمات عمومی وجود ندارد جمع آوری شود و از سوی دیگر، داده هایی که با وجود ملازمه منطقی جمع آوری شده اند برای اهداف دیگری غیر از ارائه خدمات عمومی به کار روند و در نهایت، از امور مادی یا معنوی شخصی که داده ها به او مربوط است سوءاستفاده شود. بر این اساس، دسترسی به داده های شخصی جز برای اشخاصی که داده ها به آنها مربوط می شود برای دیگران ممنوع است.

۱. منظور از داده، اطلاعات خام و پردازش نشده است.

**۴. حمایت از رایزنی های مقامات حکومتی و اسناد و تصمیمات ناتمام.** برای تأمین فضای اطمینان خاطر و آرام برای تبادل نظرهای صریح و بی‌پرده بین مقامات حکومت، استثنای دیگر در قوانین آزادی اطلاعات عموم کشورها به چشم می‌خورد و آن اینکه مؤسسات عمومی می‌توانند از افشای اطلاعات راجع به برخی رایزنی‌ها، همفکری‌ها، مذاکرات و مشاوره‌هایی که بین مقامات ارشد حکومت صورت می‌گیرد امتناع کنند. همچنین اسنادی که در مؤسسات عمومی برای استفاده داخلی تهیه شده‌اند نظیر اسناد مشروح مذاکرات و صورتجلسه‌ها و تصمیماتی که هنوز به طور نهایی اتخاذ نشده‌اند از شمول حق دسترسی به اطلاعات مستثنا هستند.

**۵. تحقیقات قانونی.** یکی دیگر از استثنای آزادی اطلاعات آن است که چنانچه مؤسسه واجد اطلاعات تشخیص دهد دسترسی عمومی به اطلاعات درخواست شده به روند تحقیقات قانونی لطمه وارد می‌کند می‌تواند از ارائه اطلاعات خودداری کند. تحقیقات قانونی را در یک دسته بندی می‌توان مشتمل بر شش نوع تحقیقات دانست: امنیتی - اطلاعاتی، پلیسی، ایمنی - امنیتی، اداری، قضایی و سایر تحقیقات.

**۶. سلامتی افراد.** استثنای بعدی آزادی اطلاعات آن است که چنانچه مؤسسه مورد مراجعه تشخیص دهد که افشای برخی اطلاعات آن ممکن است سلامت جسمی یا روانی فرد یا افرادی را در معرض تهدید قرار دهد یا به ایمنی عمومی لطمه وارد کند باید از ارائه اطلاعات خودداری کند حتی اگر اطلاعات درخواستی، در زمره اطلاعات شخصی متقاضی باشد. منظور از سلامت جسمی یعنی وضعیت متعادل و متعارف جسمی و روانی یک فرد یا گروهی از افراد. همچنین، ایمنی ممکن است جنبه عمومی یا خصوصی داشته باشد.

**۷. مالکیت های فکری و منافع اقتصادی.** اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی ممکن است ارزش اقتصادی داشته باشند و افشای آنها به منافع مشروع اشخاص ثالث یا مؤسسه عمومی لطمه بزند. اطلاعات واجد ارزش اقتصادی ممکن است در مقوله مالکیت های فکری قرار گیرند و در نتیجه، افشای آنها نقض مالکیت های فکری به شمار آید یا خارج از قلمرو مالکیت های فکری بوده و به طور مستقل قابل حمایت

باشند. از این رو، حمایت از حقوق مالکیت های فکری و منافع اقتصادی، یکی از استثنای آزادی اطلاعات است.

**۸. محیط زیست.** سرانجام آنکه برای حمایت از محیط زیست می توان دسترسی به برخی اطلاعات را منع کرد. برای مثال، چنانچه ارائه اطلاعات درباره ارقام گیاهی یا نژادهای حیوانی خاص که در فلان منطقه کشور قرار دارند، به ظن قوی، تمامیت این ارقام یا نژادها را در معرض تهدید قرار دهد باید از ارائه اطلاعات مذکور خودداری شود.

با توجه به تعداد زیاد استثنای آزادی اطلاعات این پرسش مطرح می شود که آیا با وجود این استنهاها، چیزی از آزادی اطلاعات باقی می ماند یا اینکه از محتوا تهی می شود و فقط صورتی از آن باقی می ماند؟

پاسخ آن است که استنهاها و محدودیت های مختلفی که نام برده شدند در صورتی آزادی اطلاعات را قربانی نمی کنند و قابل قبول هستند که از نظر حقوقی «مشروع» باشند. یعنی بر طبق اصول و قواعد و منطق حقوقی پیش بینی شده باشند.

در مصوبه مجلس شورای اسلامی تنها از برخی استثنای این آزادی نام برده شده است. حمایت از اسرار دولتی، حریم خصوصی، سلامتی افراد، اطلاعات تجاری، امنیت و آسایش عمومی، پیشگیری از جرائم یا کشف آنها، بازداشت یا تعقیب مجرمان، ممیزی مالیات یا عوارض قانونی یا وصول آنها و اعمال نظارت بر مهاجرت به کشور، استثنای هستند که در مواد ۱۴ تا ۱۸ مصوبه مجلس شورای اسلامی به آنها تصریح شده است.

به نظر می رسد امنیت ملی ظاهراً در قالب حمایت از اسرار دولتی مورد حمایت قرار گرفته است هر چند این امر محل ایراد است. از منع افشای اطلاعاتی که حاوی راینی های مقامات ارشد حکومت هستند، یا افشاکننده تصمیمات ناتمام هستند یا افشای آنها به روند تحقیقات قانونی (غیر از پیشگیری از جرائم یا کشف آنها، بازداشت یا تعقیب مجرمان، ممیزی مالیات یا عوارض قانونی یا وصول آنها و اعمال نظارت بر مهاجرت به کشور) لطمه می زند یا آسیب های زیست محیطی به دنبال دارد یا به مالکیت های فکری اشخاص آسیب می زند سخنی به میان نیامده است. از سوی دیگر استثنای منحصر به فردی در قالب «امنیت و آسایش عمومی» پیش بینی شده است که بسیار مبهم و کلی است.

با توجه به اینکه از استثناهای هر حقی از جمله حق دسترسی به اطلاعات، به سوپاپ اطمینان رعایت آن حق تعبیر می‌شود می‌توان نتیجه‌گیری کرد که اگر استثناهای یک حق شناسایی و رعایت نشوند قطعاً یا آن حق نقض خواهد شد یا حقوق دیگران. اما شناسایی محدودیت‌ها و ترسیم مرز بین آنها و حق دسترسی به اطلاعات، انعطاف لازم را برای رعایت این حق و حقوق دیگر تأمین خواهد کرد. متأسفانه در مصوبه مجلس شورای اسلامی، حدود آزادی اطلاعات آن طور که باید و شاید ترسیم نشده است.

### جمع بندی

آزادی اطلاعات به دلیل آنکه آثار و فواید بسیار مثبت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، حقوقی و فرهنگی به دنبال دارد ناگزیر باید مورد شناسایی و حمایت قرار گیرد. با وجود این، آثار و فواید مذکور به بار نمی‌آید مگر آنکه لوازم و مقتضیات آزادی مذکور نیز مورد شناسایی قرار گیرد. تحقق آزادی اطلاعات مستلزم زیرساخت‌های مختلف نرم افزاری و سخت افزاری است که این زیرساخت‌ها به صرف تصویب قانون ایجاد نمی‌شوند. از این رو، با آنکه در کشورهای در حال توسعه، قوانین راجع به آزادی اطلاعات از نظر موازین حقوقی بسیار متریقی هستند اما در عمل، اجرای آنها با موانع متعدد مواجه است. به نظر می‌رسد لایحه آزادی اطلاعات، آن طور که باید و شاید به مفهوم و مقدمات و لوازم آزادی اطلاعات توجه نکرده است مگر آنکه آئین نامه‌های اجرایی این قانون بتواند ایرادهای آنرا برطرف کند.