

■ شفافیت اسنادی و حق دسترسی آزاد به اطلاعات

حسن زندیه | حسن سالارسروی

■ چکیده

هدف: هدف این پژوهش، بررسی عوامل محدود کننده شفافیت اسنادی ناشی از رفتار مقامات عمومی در برخورد با درخواست‌های دریافت اطلاعات از ناحیه شهروندان، براساس ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر و همچنین ارائه راهکار مناسب در رسیدن به استاندارد شفافیت اسنادی است.

روش/ رویکرد پژوهش: این پژوهش به روش توصیفی و تحلیلی با استفاده از کتاب‌ها و مقالات و قوانین، به صورت منابع کتابخانه‌ای و تجزیه و تحلیل آنها سازماندهی شده و به نتیجه‌گیری پرداخته است.

یافته‌ها و نتایج: یافته‌ها حاکی از آن است که براساس ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر، اشخاص، بدون نیاز به توجیه ماهیت درخواست، حق دارند اطلاعات یا اسناد حاوی اطلاعات را مطابق میل خود از نهادهای عمومی مطالبه کنند. حال، برای تحقق این حق، شفافیت به عنوان ابزاری مهم در نظر گرفته می‌شود که بر-اساس آن، اسناد حاوی اطلاعات که توسط نهادهای عمومی منتشر می‌شوند باید از شفافیت استاندارد برخوردار باشند؛ اما نتایج نشان می‌دهد دولت‌ها و مقامات دولتی، به دلایل مختلف، در مقابل این حق بنیادین مقاومت می‌کنند.

کلیدواژه‌ها

شفافیت اسنادی/ حق دسترسی به اطلاعات/ قانون آزادی اطلاعات/ اعلامیه جهانی حقوق بشر

مطالعات آرشیوی

فصلنامه گنجینه اسناد: سال بیستم و سوم، دفتر اول، (بهار ۱۳۹۲)، ۱۱۶-۱۳۴

تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ ■ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۱/۱۲/۱۳

شفافیت اسنادی و حق دسترسی آزاد به اطلاعات

حسن زندیه^۱ | حسن سالارسروی^۲

مقدمه

شفافیت، مفهوم وسیعی است که در بخش‌های زیادی اعمال می‌گردد. شفافیت سازمانی، شفافیت مالی و حسابداری، شفافیت اقدامات و مسئولیت‌های دولت، و شفافیت اسنادی. آخرین اینها، شفافیت اسنادی، جدیدترین و پرتقاضاترین نوع شفافیت است که هدف اصلی این مقاله نیز بررسی همین مورد است. شفافیت اسنادی، براساس قانون دسترسی به اطلاعات ایجاد شده است که این قانون هم در کشور ما و هم پیش از آن در بسیاری از کشورهای جهان به تصویب رسیده است^۳ و به اشخاص فرصت می‌دهد که بدون نیاز به ارائه دلیل یا توجیه ماهیت درخواست، اطلاعات یا یک سند حاوی اطلاعات را، مطابق میل خود، درخواست کنند. علاوه بر آن، براساس قانون مذکور، دولت و نهادهای عمومی موظف‌اند که اطلاعات مربوط را طبق قانون دسترسی به اطلاعات منتشر و در دسترس عموم قرار دهند. این اطلاعات ممکن است در غالب سند، تصویر، صدا یا پیام‌نگار و مانند آن باشد.

آنچه مهم است اینکه مقامات عمومی در بسیاری از موارد میل به پنهان‌کاری دارند و چیزی را که می‌خواهند مخفی بماند فاش نمی‌سازند. حتی برخی اعمال دولت در جهت مانعیت شهروندان از دسترسی به انواع خاصی از اطلاعات یا رسانه‌هاست (دی. ای. دنینگ، ۱۳۸۳، ص ۷۲). این رفتار مقامات عمومی که علل متعددی دارد، منجر به ظهور انواعی از

۱. استادیار گروه تاریخ دانشگاه تهران.

Hasan_zandieh@yahoo.com

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق

عمومی دانشگاه تهران (پدیس قم)

۳. قانون انتشار و دسترسی آزاد به

اطلاعات مصوب ۱۳۸۷/۵/۳۱

مجمع تشخیص مصلحت نظام.



شفافیت غیر استاندارد می‌شود که از منظر نویسنده نه تنها دارای استاندارد حداقلی شفافیت و وافی به مقصود نیست، بلکه مانع تحقق حق بنیادین دسترسی به اطلاعات ذیل ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر است.

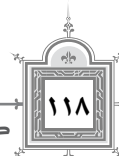
مقاله حاضر، ضمن آشنایی با سیر پیدایش حق دسترسی به اطلاعات، به بررسی ضرورت شفافیت اسنادی و عوامل محدودکننده آن می‌پردازد که ناشی از رفتار مقامات عمومی در برخورد با درخواست‌های دریافت اطلاعات از ناحیه شهروندان است.

پیشینه تاریخی حق آزادی اطلاعات

آزادی اطلاعات یا حق دسترسی به اطلاعات موجود در نهادها و مؤسسه‌های عمومی از مفاهیم نسبتاً جدید و نوظهور در ادبیات حقوقی است. اما مبنای این حق همان ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر است. ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر مقرر می‌دارد: «هر کس حق آزادی عقیده و بیان دارد و حق مزبور شامل آن است که از داشتن عقیده خود بیم و اضطرابی نداشته باشد و در کسب اطلاعات و افکار و در اخذ و انتشار آن به تمام وسایل ممکن و بدون ملاحظات مرزی آزاد باشد». این حق، پیش از آنکه به عنوان زیربنایی در دموکراسی خوانده شود، یکی از حقوق بنیادین بشری است که ذیل حق بنیادین آزادی بیان قرار دارد و یکی از وجوه آن محسوب می‌شود.

حق مذکور، نخستین بار در سال ۱۷۶۶، در قانون مطبوعات سوئد و برای روزنامه‌نگاران به رسمیت شناخته شد (انصاری، ۱۳۸۷، ص ۱۳). با وجود این، بیشتر قوانین این حوزه در دو دهه اخیر تدوین شده‌اند. عوامل مختلفی در اقبال عمومی به حق آزادی اطلاعات دخالت داشته‌اند. از جمله این عوامل، گذار به دموکراسی که از دهه ۱۹۹۰ به این سو در بسیاری از مناطق جهان اتفاق افتاده است در کنار پیشرفت گسترده فناوری اطلاعات که به کلی مناسبات جوامع را تحت الشعاع خود قرار داده، اهمیت حق بر اطلاعات را نزد افکار عمومی بیشتر کرده است (جم، ۱۳۸۹، ص ۷۰۹). این روند به صورت کند ادامه داشت، به طوری که در دهه ۱۹۹۰ تنها ۱۳ کشور دارای قوانین ملی دسترسی به اطلاعات بودند؛ در حالی که امروزه حدود بیش از ۷۰ کشور قوانین جامع آزادی اطلاعات را وضع کرده‌اند تا دسترسی به سوابق موجود نزد نهادهای دولتی را میسر سازند و حدود ۵۰ کشور دیگر نیز در مرحله بررسی یا پیش‌نویس قوانین آزادی اطلاعات هستند^۱ (جم، ۱۳۸۹، ص ۷۰۹). در سطح جهانی، به موازات وضع قانون مذکور توسط کشورها، سازمان‌های بین‌المللی نیز حق مذکور را مورد شناسایی قرار می‌دادند. این ایده (آزادی اطلاعات)، از سال‌ها پیش توسط سازمان ملل متحد به رسمیت شناخته شده بود. در سال ۱۹۴۸، مجمع عمومی ملل متحد، اعلامیه جهانی حقوق

۱. برای مشاهده کشورهای که دارای قوانین آزادی اطلاعات هستند ن.ک.: Banisar, David (2006). freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Law and Privacy International 2006, p 6.



بشر را تصویب کرد. ماده ۱۹ اعلامیه که از آن به آزادی بیان و عقیده نام می‌برند به حق جست‌وجو، انتقال، و دریافت اطلاعات اشاره می‌کند.

در ادامه، در ۱۹۴۶، مجمع عمومی ملل متحد با تصویب قطعنامه‌ای^۱ تأکید کرد که آزادی اطلاعات یکی از بنیادی‌ترین حقوق بشر و آزادی‌هایی است که ملل متحد برای تحقق آن به وجود آمده است. این قطعنامه، در این خصوص مقرر می‌دارد: «آزادی اطلاعات یک حق بنیادین بشری است ... و سنگ محک تمامی آزادی‌هایی است که [همه] ملل [آن را] مقدس می‌شمارند». لذا از شورای اقتصادی و اجتماعی دعوت کرد که کنفرانسی در این زمینه ترتیب دهد. این کنفرانس، در سال ۱۹۴۸، در ژنو تشکیل شد و سه طرح مقاله‌نامه با عنوان مقاله‌نامه جمع‌آوری و بخش بین‌المللی اخبار، مقاله‌نامه حق بین‌المللی تصحیح، و مقاله‌نامه بین‌المللی کسب اطلاعات تهیه و تقدیم داشت که دو طرح نخست، در سال ۱۹۴۹ به تصویب مجمع عمومی رسید، و طرح سوم در سال ۱۹۶۲ به صورت اعلامیه‌ای توسط شورای اقتصادی و اجتماعی صادر و اعلام شد (حبیبی، ۱۳۸۲، ص ۷۰).

بعدها، سازمانی غیردولتی و بین‌المللی، به نام سازمان ماده ۱۹، که نام خود را از ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر گرفته است، با هدف دفاع و ارتقای آزادی بیان و آزادی اطلاعات تشکیل شد و هم اکنون نیز به فعالیت خود ادامه می‌دهد. علاوه بر اینها، میثاق‌ها و کمیسیون‌های بین‌المللی متعدد دیگری نیز پس از اعلامیه جهانی حقوق بشر بر این حق تأکید کرده‌اند که از مهم‌ترین آنها می‌توان به میثاق بین‌المللی حقوق مدنی سیاسی^۲ اشاره کرد. در داخل کشور نیز پس از آنکه پیش‌نویس لایحه جامع آزادی اطلاعات توسط شورای عالی انفورماتیک تهیه و به هیئت دولت ارائه شد، در تاریخ ۱۲ تیر ۱۳۸۴ به تصویب هیئت دولت رسید و به مجلس ارائه شد. لایحه یاد شده پس از تغییر نام به «لایحه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» با کش و قوس‌های فراوان بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، سرانجام در ۱۳۸۷/۵/۳۱ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام با الحاق یک تبصره ذیل ماده ۱۰، موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد و به تصویب رسید و در تاریخ ۱۳۸۷/۱۱/۱۴ از سوی رئیس‌جمهور برای اجرا ابلاغ شد.

تعاریف و مفاهیم

همانطور که پیش از این گفته شد حق دسترسی به اسناد و اطلاعات دولتی پشتوانه نظری عمیقی دارد. علاوه بر اینکه یکی از حقوق بنیادین بشری است، از توابع اصلی شفافیت نیز می‌باشد، به طوری که تحقق کامل حق دسترسی به اطلاعات بدون وجود شفافیت بی‌معناست و برای دستیابی به این حق، گریزی جز شفافیت در لایه‌های مختلف سازمانی

1. Resolution 14 December 1946/59(1)

۲. ماده ۱۹ میثاق حقوق مدنی

سیاسی در این خصوص مقرر می‌دارد:

«هرکس حق آزادی بیان دارد و این

حق شامل آزادی جست‌وجو، کسب و

اشاعه اطلاعات و اندیشه‌ها از هر قبیل

بدون توجه به سرحدات، خواه شفاهی

یا به صورت نوشته یا چاپ یا به صورت

هنری و یا به هر وسیله دیگر به انتخاب

خود است... اعمال این حقوق مستلزم

حقوق و مسئولیت‌های خاص است و

لذا ممکن است تابع محدودیت‌های

معینی شود که در قانون تصریح شده

و برای امور زیر ضرورت داشته باشد:

الف) احترام به حقوق یا حیثیت دیگران،

ب) حفظ امنیت ملی یا نظم عمومی یا

سلامت یا اخلاق عمومی...»



وجود ندارد. به عبارت دیگر، یکی از جلوه‌های مهم اصل شفافیت، دسترسی به اسناد و اطلاعات دولتی است.

شفافیت، مفهوم وسیعی است که در بخش‌های مختلفی اعمال می‌گردد. اما آنچه مورد نظر این پژوهش می‌باشد شفافیت اسنادی است. حال شفافیت اسنادی به چه معناست؟ شفافیت در مقابل پنهان و پنهان‌کاری به کار می‌رود. به عبارت ساده‌تر، هر چیزی که از دید عموم پنهان نباشد معنای شفافیت را می‌رساند. در این خصوص، امانوئل کانت، در عباراتی شفافیت را به عنوان آزمونی برای مشروعیت معرفی کرده است. «اعمالی که با حق دیگران ارتباط دارد، اگر اصل پایه‌ای‌شان اجازه در منظر عموم قرار گرفتن را ندهد، ضد حق و قانون است» (چمبر، ۲۰۰۵، ص ۲۳).

سازمان بین‌المللی شفافیت^۱ در تعریف شفافیت چنین می‌گوید: «شفافیت اصلی است که افراد بتوانند از تصمیمات اداری، معاملات تجاری و امور خیریه‌ای که زندگی آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، نه فقط از اصل موضوع، تعداد موضوع‌ها، و از شیوه‌های تصمیم‌گیری آنها مطلع گردند؛ بلکه وظیفه و تکلیف مستخدمان دولتی و مدیران دولتی این است که رفتار آنان قابل رؤیت، قابل پیش‌بینی، و قابل درک باشد» (کریستوفر، ۲۰۰۶، ص ۲۳۳).

اما این موضوع قابل توجه است که چرا از آن به شفافیت اسنادی تعبیر شده است. از این موضوع به شفافیت اسنادی تعبیر شده است، زیرا سند به معنای مندرج در ماده ۱۲۸۴ قانون مدنی که مقرر می‌دارد: «سند عبارت است از هر نوشته که در مقام دعوا یا دفاع، قابل دفاع باشد» نیست؛ بلکه بر طبق مواد ۳۱/۴ قانون آیین دادرسی مدنی انگلیس و ماده ۱۳ قانون ادله مدنی (evid civillence act, 1995) «سند به مفهوم شیئی است که در آن اطلاعات ضبط و ذخیره شده باشد» (civil procedure rules, 1998). براساس این تعریف، اثبایی را که در آنها اطلاعات به صورت صوت، تصویر، نوشته، علائم، و مانند آن ضبط و ذخیره می‌شود سند گویند. بنابراین، می‌توان گفت سند علاوه بر نوشته، شامل نامه‌های الکترونیکی، هرگونه اطلاعات ذخیره شده در رایانه اعم از لوح فشرده و لوح لرزان (فلاپی)، فتوگراف‌ها، ضبط صوت، و ویدئو نیز می‌شود. بنابراین، شفافیت اسنادی وضعیتی است که طبق آن دسترسی به اطلاعات نزد مقامات و نهادهای عمومی، در قالب هر یک از اسناد، جز موارد مستثنی شده در قانون، به سهولت ممکن باشد.

شفافیت مورد نظر عبارت است از «باز بودن نحوه کار داخلی سازمان دولتی و تصمیمات آنها برای اشخاص ثالث، خواه این اشخاص در آن سازمان باشند و خواه نباشند» (پاسکوو، وایلنیو، ۲۰۰۷، ص ۷).

از تعریف فوق مشخص می‌شود، که شفافیت اسنادی ارتباط عمیقی با نحوه کار

۱. سازمان بین‌المللی شفافیت در سال ۱۹۹۴ با هدف اشاعه اطلاعات و آگاهی برای مبارزه با فساد اداری، افزایش شفافیت در فعالیت‌های مالی دولت شروع به فعالیت کرد. (www.transparency.org)

دولت دارد. به دیگر سخن، شفافیت اسنادی به معنای باز بودن حکومت است، زیرا بیشتر حکومت‌ها ترجیح می‌دهند که امورشان را در خفا بگذارند. حتی دولت‌های دموکراتیک ترجیح می‌دهند که بیشتر اقدامات خود را دور از چشم جامعه انجام دهند و برای این کار خود (پنهان‌کاری) همواره دلایل و توجیهاتی دارند. «بیشتر دولت‌ها به جای آنکه خود را امانتدار و نگهداری‌کننده اطلاعات بدانند، خود را مالک اطلاعات رسمی فرض می‌کنند» (ARTICLE 19, 1999, p.4). باز بودن حکومت بدین معنی است که صاحب‌منصبان و دولتمردان تمامی تصمیمات و اقدامات خود را به اطلاع مردم رسانیده و در مرحله قبل از آن نیز بحث‌ها و مذاکرات خود را به صورت علنی و به دور از اختفا و پنهان‌کاری پی گیرند و همچنین به بیان مبانی و دلایل تصمیمات متخذه خود پردازند.

بنابراین، در تعریف شفافیت اسنادی می‌توان گفت: شفافیت اسنادی یعنی اینکه تمام تصمیماتی که توسط نهادها و مؤسسه‌های عمومی و دولتی گرفته می‌شود، منطبق بر قوانین و مقررات صورت گرفته و تمامی اسناد اطلاعات مربوط به راحتی در دسترس شهروندان قرار گیرد؛ خواه آنهایی که از این اقدامات و تصمیمات مقامات و نهادهای دولتی متأثر می‌شوند و خواه آنهایی که به عنوان شهروند در جامعه مدنی متأثر از این تصمیمات نیستند. با توجه به تعاریف فوق می‌توان به این نتیجه رسید که شفافیت خود هدف نیست، بلکه ابزار و وسیله‌ای است برای تحقق حکمرانی خوب که از این طریق مدیریت دولتی را پاسخگو نگه‌داشته و با نشر اطلاعات و عینی نمودن اقدامات باعث کاهش فساد در نظام خدمات عمومی می‌گردد (ناعمه، ۱۳۹۰، ص ۱۱).

مبانی شفافیت اسنادی

چند ضرورت مهم توسعه این شکل جدید شفافیت را تأکید می‌کند:

۱. دموکراسی و حکمرانی خوب^۱

مهم‌ترین و عقلایی‌ترین دلیل برای شفافیت آن است که مشارکت فعال شهروندان را در امور سیاسی و اجتماعی تقویت می‌کند. شفافیت، یکی از شروط اساسی برای جهت‌گیری اراده اشخاص است که این اراده، برای ایجاد جامعه مردم‌سالار نقش حیاتی دارد. این مبنا شفافیت بر نظریه‌های دموکراسی مشورتی تکیه دارد که معتقدند شفافیت باید شامل طیف وسیعی از ساز و کارهایی باشد که مشارکت شهروندان در سیاست‌گذاری‌ها از طریق دسترسی مؤثر به روندها و برآیندهای سیاست‌گذاری و اظهار نظر در آنها را ممکن می‌سازد (ورهوون، ۲۰۰۰، ص ۵).

1. Good Government.

شفافیت، به‌عنوان یکی از عناصر حکمرانی خوب، از آن رو اهمیت دارد که جلب اعتماد



عمومی به نظام حاکم، بدون وجود آن امکان پذیر نیست. در واقع، وجود شفافیت شرط لازم برای کسب اعتماد عمومی نسبت به دستگاه حاکم و شیوه اداره کشور است.

در همین ارتباط، کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد طی قطعنامه‌ای^۱ ویژگی‌های اساسی حکمرانی خوب را شفافیت، مسئولیت، پاسخگویی، مشارکت، حاکمیت قانون، و انعطاف‌پذیری می‌داند (زارعی، ۱۳۸۳، ص ۱۶۲). بنابراین، شفافیت به‌عنوان یکی از عناصر اساسی حکمرانی خوب، حضور مردم را در توسعه و اجرای نظم عمومی تشویق می‌کند. برای اینکه مردم فعال‌تر در حکمرانی و اداره کشور شرکت کنند، باید به اطلاعات با کیفیت بهتر و کمیت بیشتر دسترسی پیدا کنند که این امر با توسل به ابزار شفافیت اسنادی میسر می‌شود. در حقیقت، شفافیت فعالیت‌های دولت یک وضعیت لاینفک از حکمرانی خوب و مشارکت فعال شهروندان است.

بنابراین، شفافیت، به‌عنوان یک ابزار قصد دارد روابط میان مقامات عمومی و عامه را توسعه دهد تا میان اطلاعات ایجاد شده توسط دولت و آنچه در اختیار شهروندان است توازنی قوی برقرار نماید، تا این امر زمینه‌ای برای تحقق دموکراسی و مشارکت مردم در اداره امور کشور باشد. زیرا «اطلاعات یکی از حیاتی‌ترین مسائل برای بقای دموکراسی است. اگر مردم از آنچه در جامعه در حال وقوع است، اطلاع نداشته باشند و اقدامات حاکمان از دیده‌ها پنهان باشد، مردم قادر به ایفای نقشی معنادار در امور اجتماعی نخواهند بود» (ARTICLE 19, 1999). در همین ارتباط حضرت علی (ع) در نامه خود به مالک اشتر چنین می‌فرماید: «پنهان بودن از شهروندان طولانی نگردد، چرا که پنهان بودن زمامداران از شهروندان، شاخه‌ای از کم‌اطلاعی و تنگنویسی است، و پنهان شدن شهروندان، زمامداران را از دانستن آنچه از آنان پوشیده است، باز می‌دارد. پس کار بزرگ نزد آنان خرد به شمار آید و کار خرد، بزرگ نماید؛ زیبا زشت شود و زشت زیبا شود» (محمدری شهری، ۱۳۷۹، ص ۴۷۳).

۲. پیشگیری و مبارزه با فساد

دومین ضرورت شفافیت اسنادی جلوگیری از فساد اداری است. «فساد اداری را می‌توان به سوء استفاده از موقعیت عمومی برای نیل به نفع شخصی تعریف کرد. مصادیق بارز فساد عبارت‌اند از: سوء استفاده از موقعیت اداری یا نقض مقررات برای کسب منافع شخصی خود یا افراد دیگر، خویشاوندگاری، رشا و ارتشاء، پول‌شویی، تصاحب دارایی‌های نامعلوم، تصاحب و کنترل دارایی به وسیله خویشاوندان، پنهان‌سازی اموال نامشروع، تشویق و تحریک فرد دیگر برای انجام این اعمال، و خرید رأی» (انصاری، ۱۳۸۷، ص ۳۸). حق

1. Resolution 2000/ 64.



دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسه‌های عمومی در قالب شفافیت اسنادی، علاوه بر فراهم نمودن امکان نظارت مردم بر عملکرد مدیران دولتی و عمومی، ابزار مهمی برای مبارزه با فساد اداری و حتی یک عامل بازدارنده برای توسعه فساد است؛ زیرا به‌عنوان مثال، وقتی میزان بودجه کشور، نحوه تخصیص آن به دستگاه‌های دولتی و چگونگی مصرف آن، و قراردادهایی که این دستگاه‌ها با اشخاص مختلف و به مناسبت‌های مختلف منعقد می‌کنند، شفاف و در دسترس عموم باشد بسیاری از زمینه‌های فساد اداری و مالی از بین می‌رود. به اعتقاد برخی صاحب‌نظران «شفافیت و آزادی اطلاعات اصلی‌ترین روش برای جلوگیری از فساد، کشف فساد و حمایت از تمامیت حکومت است» (فرانلک، ۲۰۰۱). همچنین، شفافیت زاینده عناصری چون سیاست‌های دسترسی به اطلاعات و فعالیت‌های رسانه‌ای سالم و مستقل و آزاد است. رسانه‌های آزاد، در پرتو شفافیت اسنادی، نه فقط برای افشای فساد و پاسخگو کردن مقامات عمومی و آموزش عموم و القای تدریجی انتظار بالای سلامت اداری ابزار قدرتمندی هستند؛ بلکه عامل بازدارندگی فساد نیز محسوب می‌شوند (ناعمه، ۱۳۹۰، ص ۱۸).

بنابراین، سنتی‌ترین علت نیاز به شفافیت جلوگیری از بروز فساد اداری و مبارزه با آن است. تا جایی که مرکز پژوهش‌های مجلس در اظهار نظر کارشناسانه درباره لایحه آزادی اطلاعات، مهم‌ترین هدف آن را مبارزه با فساد اداری قلمداد کرده است. در این گزارش چنین آمده است: «مهم‌ترین هدف قانون آزادی اطلاعات مبارزه با فساد ریشه‌دار و مصیبت‌بار اداری در کشور از طریق شفاف‌سازی امور دولتی است که در صورت اجرای ناصحیح قانون ممکن است به گسترش بیش‌تر و عمیق‌تر فساد اداری منجر شود»^۱.

۳. معقولیت در تصمیم‌گیری عمومی

سومین توجیه یا ضرورت شفافیت که بیشتر رویکردی معرفت‌شناسانه دارد، معقولیت در فرآیند تصمیم‌گیری عمومی است. تمایل به ارتقای معقولیت، کارشناسی و کارآیی در فرآیند تصمیم‌گیری عمومی از نتایج شفافیت اسنادی است. علنی بودن و به‌ویژه پاسخگویی در برابر انتقادات، شرکت‌کنندگان در بحث را تشویق می‌کند تا در باورها و استدلال‌های خود بیشتر دقت کنند. در حقیقت، اجبار به بحث در ملاء عام، معمولاً بیان دقیق موضع خود، دفاع از آن در برابر استدلال‌های نامنتظره مخالف، در نظر گرفتن دیدگاه‌های مخالف، آشکار کردن مراحل استدلالی که فرد به کار گرفته، و اظهار صریح اصولی را که فرد به آنها متوسل می‌شود، ضروری می‌سازد (چمبرز، ص ۳).
افزایش عقلانیت، ابعاد مشورتی و کارآمدی فرآیندهای تصمیم‌سازی و در نتیجه اعتماد

۱. اظهار نظر کارشناسی درباره «لایحه آزادی اطلاعات»، گزارش دوم، ویرایش اول، شور دوم، دفتر ارتباطات و فناوری‌های نوین و مطالعات فرهنگی مرکز پژوهش‌های مجلس، دور هفتم، سال دوم، بهمن ۱۳۸۵، ص ۳.



عمومی به حکومت در گرو شفاف‌سازی حکومت است. زیرا حاکمان پاسخگو یعنی حاکمانی که می‌توان از آنها خواست تا فعالیت‌های خود را به مردم توضیح دهند بیشتر می‌توانند به تصمیمات بهتر و منطقی‌تر، آن هم با روش‌های مؤثرتر، نایل شوند (ورهوئون، ۲۰۰۰، ص ۲).

اصول حاکم بر شفافیت اسنادی در حق بر اطلاعات

دسترسی به اطلاعات در پرتو شفافیت اسنادی همان‌گونه که در قوانین مربوط تدوین شده است، چندین ویژگی را ارائه می‌دهد:

۱. اصل افشای حداکثری

نخستین اصل شفافیت اسنادی افشای حداکثر اطلاعات و اسناد مربوط به آن می‌باشد. اصل افشای حداکثر، مستقیماً از تضمین‌های اولیه حق بر اطلاعات استخراج شده و در بردارنده مفهوم بنیادین حق بر اطلاعات است. این اصل حاکی از آن است که گستره حق بر اطلاعات باید چندان وسیع باشد که تمامی اطلاعات و نهادهای تحت پوشش خود و نیز همه مدعیان احتمالی این حق را در بر گیرد (جم، ۱۳۸۹، صص ۷۱۲، ۷۱۳). براساس استانداردهای سازمان ملل متحد: «نهادهای عمومی موظف به افشای اطلاعات هستند و تمامی اعضای جامعه، حق یکسان برای دریافت اطلاعات دارند؛ اطلاعات صرف نظر از شکل ذخیره‌شدنش شامل تمامی سوابق نگهداری شده نزد نهادهای عمومی است» (جم، ۱۳۸۹، صص ۷۱۲).

اسنادی که درخواست می‌شود ممکن است اشکال مختلفی را دارا باشند: گزارش‌ها، یادداشت‌ها، زمان‌گفت‌وگوها، ایمیل، حتی اسناد نانوشته نظیر مکالمات تلفنی. حال این اسناد تا جایی که مربوط به استثنائات انتشار اطلاعات - که در قوانین مربوط مشخص شده است - نباشد، به طور قطع و یقین باید منتشر و در دسترس عموم قرار گیرند. در همین ارتباط ماده ۵ نمونه قانون آزادی اطلاعات که توسط سازمان ماده ۱۹ تهیه شده است به افشای حداکثر اشاره می‌نماید.^۱

۲. اصل الزام به انتشار

شهروندان، براساس قانون دسترسی به اطلاعات، می‌توانند اطلاعات یا اسناد مربوط به آن را از نهادها و مؤسسه‌های عمومی درخواست کنند، اما این امر بدان معنی نیست تا زمانی که هیچ درخواستی از ناحیه اشخاص صورت نگرفته مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی هیچ وظیفه‌ای برای انتشار اطلاعات و اسناد مربوط ندارند. ماده ۱۷ نمونه قانون آزادی اطلاعات اختصاص به انتشار فعال اطلاعات توسط نهادها و مؤسسه‌های عمومی دارد. صدر ماده مذکور مقرر

۱. برای مشاهده نمونه قانون آزادی اطلاعات رک: Mendel, Toby (2008). *freedom of Information: A Comparative Legal Survey* (Second Edition). Paris: UNESCO, pp.31-40.



می‌دارد: «هر نهاد عمومی باید به نفع عموم اطلاعات کلیدی را دست کم سالانه به شکلی قابل دسترس چاپ و منتشر کند». در نتیجه، اطلاعات کلیدی، دست کم به شکل سالانه، باید بدون آنکه تقاضایی برای آنها شده باشد، در اختیار عموم قرار گیرد (جم، ۱۳۸۹، ص ۷۶۵).

۳. اصل سرعت یا حداقل زمان یا اصل محدودیت زمانی انتشار

یکی از ویژگی‌های شفافیت اسنادی زمان مورد نیاز برای انتشار اطلاعات است. قوانین و مقررات به طور کلی زمان محدود و معینی را تجویز می‌کنند که دولت یا نهاد مورد سؤال باید به درخواست دستیابی به اطلاعات پاسخ دهد. بنابراین، نباید یکی از اعضای جامعه که درخواستی برای دریافت اطلاعات یا سند مربوط به آن ارائه کرده است، بی جهت منتظر نگاه داشته شود. زیرا «این ضروری است که در نظر بگیریم که غالباً اطلاعات در طول زمان ارزش خود را از دست می‌دهند» (پاسکو ویر، وایلنیو، ۲۰۰۷، ص ۷).

در خصوص زمان انتشار اطلاعات «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» مصوب ۱۳۸۷/۵/۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام در ماده ۸ مقرر می‌دارد: «مؤسسه عمومی یا خصوصی باید به درخواست دسترسی به اطلاعات در سریع‌ترین زمان ممکن پاسخ دهد و در هر صورت مدت زمان پاسخ نمی‌تواند حداکثر بیش از ده روز از زمان دریافت درخواست باشد».

۴. اصل استثنائات مضیق

به طور کلی، قوانین دسترسی آزاد به اطلاعات بر همه نهادهای اداری و دولتی اعمال می‌گردد و تمامی نهادهای اداری و دولتی موظف به انتشار تمامی اطلاعات و اسناد مهم و اسناد درخواستی شهروندان هستند. اما این امر به طور مطلق نیست و هر اطلاعاتی قابلیت فاش شدن و علنی‌سازی را ندارد و در این خصوص استثنائاتی وجود دارد. به عبارت دیگر، این حق (دسترسی به اطلاعات) همانند هر حق دیگری حدود و ثغور خاصی دارد. به هر حال، استثنائات مربوط می‌شوند به دفاع از منافع بالاتر دولت (روابط بین‌المللی، امنیت ملی) یا آن اطلاعاتی که مربوط به حریم خصوصی اشخاص هستند یا آنهایی که مشروط‌اند. همه قوانین مربوط به حق بر اطلاعات استثنائاتی را برای حق مزبور قائل شده‌اند. علاوه بر آن، توصیه‌نامه شورای اروپا در اصل ۴ با عنوان «محدودیت‌های احتمالی بر دسترسی به اسناد رسمی» فهرست مفصل و احصائی زمینه‌های احتمالی محدودکننده حق بر اطلاعات را ارائه کرده که موارد آن بدین شرح است: امنیت و دفاع ملی و روابط بین‌الملل؛ ایمنی عمومی؛ پیشگیری، تحقیق و پیگرد فعالیت‌های جنایی؛ حریم خصوصی و دیگر منافع خصوصی

مشروع؛ بازرگانی و سایر منافع اقتصادی اعم از خصوصی یا عمومی؛ برابری طرف‌های دعوی در فرآیند رسیدگی قضایی؛ طبیعت؛ بازرسی، کنترل و نظارت توسط مقام‌های عمومی سیاست‌های اقتصادی، پولی و نرخ برابری ارز دولت؛ محرمانه بودن مباحث بین مقام‌های عمومی در جریان آماده‌سازی امور داخلی (جم، ۱۳۸۹، صص ۷۱۸، ۷۱۹).

هم اصول کلی و هم بیانیه‌های رسمی گوناگون دربارهٔ حق بر اطلاعات به روشنی نمایانگر این واقعیت است که نمی‌توان به صرف داشتن اطلاعات در حوزه‌های مزبور از ارائهٔ آنها امتناع کرد. اصول سازمان مادهٔ ۱۹ نیز معیارهای زیر را برای استثنائات آزادی اطلاعات تدوین کرده است:

۱. اطلاعات باید مربوط به یکی از اهداف موجه مزبور باشد؛
۲. افشای این اطلاعات باید تهدیدی به وجود آورد که آسیب جدی به آن هدف وارد کند؛ و
۳. آسیب وارده به این هدف باید بیشتر از منافع عمومی ناشی از افشای اطلاعات گردد. به هر حال، از ویژگی‌های شفافیت اسنادی در حق بر آزادی اطلاعات این است که حق دسترسی به طور مطلق نیست و تابع نظام استثنائات محدود و بسیار محتاطانه‌ای است که این استثناها باید با استانداردهای حقوق بین‌الملل در تحدید آزادی بیان سازگار باشد.

۵. اصل تناسب هزینه‌ها

یکی دیگر از ویژگی‌های شفافیت اسنادی هزینه‌بر بودن انتقال اطلاعات است. چهار هزینه عمده در ارائهٔ اطلاعات وجود دارد که عبارت‌اند: از هزینه جست‌وجوی اطلاعات، هزینه آماده‌سازی یا بررسی اطلاعات، هزینه تکثیر اطلاعات، و هزینه ارسال اطلاعات به متقاضی در صورتی که درخواستی صورت گرفته باشد. قوانین آزادی اطلاعات برخی کشورها، هزینه‌ها را صرفاً به هزینه‌های تکثیر اطلاعات محدود کرده‌اند (مکزیک) و قوانین بعضی دیگر، همهٔ هزینه‌ها را قابل وصول دانسته‌اند (انگلیس) (انصاری، ۱۳۸۷، صص ۹۴). اما آنچه که مهم است اینکه هزینه درخواست اطلاعات باید معقول باشد تا هیچ‌کس از این حق محروم نشود؛ زیرا مهم‌ترین منطقی که بر قوانین مربوط به آزادی اطلاعات حاکم است، ترویج دسترسی باز و شفاف به اطلاعات است. مسلم است که منافع درازمدت شفافیت بسیار بیشتر از هزینه‌های آن است و تجربهٔ شماری از کشورها نشان می‌دهد که اخذ هزینه‌های دسترسی ابزار مؤثری برای جبران هزینه‌های آزادی اطلاعات نخواهد بود (کارور، صص ۲۹۱).

شفافیت‌های اسنادی غیر استاندارد

از یک طرف شفافیت به عنوان یک تأمین نظام دموکراتیک با توجه به حکمرانی خوب و کنترل فساد کار می‌کند و از طرف دیگر؛ این نوع شفافیت وضعیتی ضروری برای مشارکت عموم در فرآیند ایجاد نظم عمومی است. علاوه بر آن، همان‌گونه که پیش از این نیز گفته شد، شفافیت مذکور دارای یک سری اصول اساسی است. به هر حال، حتی اگر بهره‌ها و ضرورت‌های شفافیت اسنادی تصدیق و مورد قبول واقع شده باشد، هنوز یک مرحله مقاومت در درون دولت‌ها وجود دارد و آن اینکه دولت‌ها و مقامات عمومی با توجه به دلایلی که در ادامه ذکر خواهد شد میل به افشای کامل اطلاعات خود ندارند. این قابل توجه است که اعمال و رفتار مقامات عمومی در مقایسه با اصول شفافیت اسنادی منجر به انواع مختلفی از شفافیت می‌شود، اما این انواع از شفافیت‌ها غیر استاندارد هستند و نه تنها دارای شفافیت مطلوب و حداکثری نیستند بلکه هدف قانونگذار را نیز تأمین نمی‌کنند در این قسمت با توجه به قوانین دسترسی به اطلاعات و اصول حاکم بر شفافیت اسنادی به بیان انواع شفافیت‌های غیر استاندارد که حاصل عملکرد و رفتار مقامات و کارگزاران عمومی است، می‌پردازیم:

۱. شفافیت منحرف

شفافیت منحرف اشاره به رفتار غیر قانونی دارد که هدف یا اثر آن این است که اسناد را از اعمال قانون دسترسی به اطلاعات تغییر دهد و مانع دسترسی به اطلاعات گردد. به عبارت دیگر، یک رفتار و اقدام غیر قانونی برای فرار از قانون. گاهی اوقات رفتار غیر قانونی مقامات و نهادهای عمومی شامل تخریب یا مخفی نگه داشتن اسناد است. به عنوان مثال، هنگام انعقاد و ثبت قرارداد با بخش خصوصی و ثالث، برخی از اسناد یا مخفی نگه داشته می‌شوند یا در موازات اسناد واقعی اقدام به سندسازی و تخریب سند می‌شود که این اقدام غیر قانونی دسترسی به اطلاعات ارزشمند را غیر ممکن می‌سازد.

در شفافیت منحرف، گاهی اوقات نیز ممکن است یک ویژگی سیاسی برای سند اداری ذکر شود. در بیشتر قوانین حاکم بر دسترسی به اطلاعات، اسناد مربوط به رأی‌گیری و نهاد نظارت و بررسی‌ها استثنا هستند. این استثنای ناروا سبب می‌گردد که اسناد خاصی از قلمرو قانون خارج گردند.

از سوی دیگر، مقامات عمومی سعی دارند محدودیت قانون را به حداقل برسانند و وضع قوانین بیشتر برای آن‌ها، موجب قانون‌شکنی بیشتر آنان می‌گردد. این‌گونه تلاش‌ها نمی‌تواند مانع از سوءاستفاده دوایر دولتی از قدرت شود همین امر منجر به رفتارهای غیر

قانونی برای عدم دسترسی به اطلاعات را فراهم می‌کند (پیتر گیل، ۱۳۸۰، ص ۸۵).

۲. شفافیت منع شده (مسدود)

شفافیت اسنادی هنگامی منع شده است که دولت با استفاده از ابزار موجود در قانون، در حد امکان، دسترسی به اطلاعات را محدود کند. این رفتار کاملاً غیرقانونی، بسیار متداول و رایج است و از مقررات قانونی متنوعی می‌تواند استفاده کند.

نخستین توجیهی که توسط دولت‌ها ارائه می‌شود، مربوط به حفاظت از حریم خصوصی است. این روش، در مورد زندانیان گوانتانامو کاملاً مشهود است. دولت آمریکا از افشای نام زندانیان گوانتانامو، با ادعای حق بر حریم خصوصی، امتناع می‌کرد. در این خصوص لازم به ذکر است علاوه بر اینکه یک دادرسی قضایی مقامات را ملزم به افشای همه اطلاعات زندانیان کرده بود، کنوانسیون ژنو نیز نقض گردید. اما دولت آمریکا با این توجیه که افشای نام زندانیان مربوط به حق حریم خصوصی است و این امر از استثنائات حق بر آزادی اطلاعات است از افشای نام آنان خودداری کرد (راسکوویر، وایلنیو، ۲۰۰۷، ص ۷).

این رفتار دولت آمریکا، که ظاهراً قانونی است، یکی از مصادیق بارز شفافیت منع شده یا مسدود می‌باشد.

دومین دلیلی که برای محدودیت دسترسی به اسناد ارائه شده است، بحث امنیت ملی است. اکنون این جمله دیگر تکراری است که بگوییم روش دولت‌ها درباره عملکرد جهانی بعد از حادثه یازده سپتامبر ۲۰۰۱ تغییر کرده است. بعد از این حادثه دولت‌ها معیارها و مقیاس‌های مختلفی برای مبارزه با تروریسم دارند. دولت‌ها، به بهانه مبارزه با تروریسم و تأمین امنیت ملی متمایل به افزایش قدرت نمایندگان دولت از جمله پلیس، ارتش و نظام حقوقی، و غالباً به طور قابل توجهی محدودیت عمومی دسترسی به اطلاعات می‌باشند. به عنوان مثال، دولت آمریکا از خبرنگاران اف.بی.آی. در برابر اتباع آمریکا به بهانه امنیت ملی با محدود کردن قدرت قانون مثلاً قانون آزادی اطلاعات حمایت می‌کند. در حالی که رئیس اف.بی.آی. اعلام کرده بود که شانزده درصد درخواست‌های واصله به موجب قانون آزادی اطلاعات از جانب زندانیانی ارسال گردیده بود که خواسته بودند هویت خبرنگاری که آنها را لو داده بودند، فاش شود (پیتر گیل، ۱۳۸۰، ص ۸۵).

۳. شفافیت ناقص

شفافیت ناقص با رفتار بخشی از نهاد عمومی که عامدانه یا غیرعامدانه، دسترسی به اطلاعات را خواه از طریق کمبود منابع برای پردازش و رسیدگی به درخواست‌ها، عدم



آشنایی با اسناد، عدم صلاحیت و یا نیروی انسانی کافی و ... محدود می نماید، ارتباط دارد. شفافیت ناقص هنگامی است که یک مؤسسه یا نهاد عمومی با ذکر عللی نظیر کمبود منابع و نیروی انسانی کافی، عدم صلاحیت یا زمان کافی و یا محدودیت های موجه در ارائه اطلاعات تأخیر می کند و یا دسترسی کامل و سریع به اطلاعات را محدود می نماید. این رفتار مقامات عمومی گاهی عمداً انجام می شود تا تأخیر در ارائه اطلاعات موضوعیت خود را از دست دهد، و یا گاهی غیر عمد است و این رفتار غیر عامدانه به علت مشکلات سازمانی که مربوط به منابع ناکافی یا فاقد حساسیت موضوع در دست اقدام می باشد. به عنوان مثال « در آمریکا بانکی ۸۵۰ میلیون دلار جریمه شد، زیرا قادر نبود اسناد الکترونیکی را افشا کند» (میرزایی، ۱۳۸۹، ص ۹۸).

این نوع شفافیت، ارتباط نزدیکی با مدیریت اسناد و اطلاعات دارد. مدیریت ضعیف اطلاعات علت تأخیر در پردازش درخواست اطلاعات و در حقیقت مسئول بروز این نوع شفافیت غیر استاندارد است. زیرا به علت مدیریت ضعیف، بیشتر درخواست ها با این پاسخ ها مواجه می شوند: ثبت اسناد از بین رفته است یا به طور صحیح نام گذاری و فایل بندی شده اند، یا اینکه کپی های مختلفی وجود دارد و ما نمی دانیم که کدام یک معتبر است، یا به دلیل حجم زیاد درخواست ها نیاز به زمان برای پاسخ وجود دارد. در برخی موارد، مدیریت ضعیف اطلاعات سبب می شود برخی فایل های اطلاعاتی در مدت زمان طولانی نگهداری شوند، در حالی که نیازی نیست؛ و برعکس برخی اطلاعات که در آینده دارای ارزش اطلاعاتی خواهند بود، به علت ضعف مدیریت و عدم آگاهی امجا می شوند. تمامی این پاسخ ها و رفتارها سبب تأخیر در ارائه اطلاعات می شود و باعث می شوند اطلاعات ارزش خود را از دست بدهند.

۴. شفافیت حداکثری

هدف اصلی شفافیت این است که تمامی اطلاعات معتبر در دسترس عموم قرار گیرد تا جایی که هیچ گونه ابهامی باقی نماند. این همان هدف و غایتی است که تمامی قانون گذاران به دنبال آن هستند. اما آیا این همیشه خوب است؟ در پاسخ باید گفت اگر همه اطلاعاتی که توسط دولت ایجاد شده به طور کلی در دسترس عموم قرار دهیم شفافیت واقعی نیست بلکه یک مانع واقعی برای دسترسی به اطلاعات می باشد. یکی از انواع شفافیت غیر استاندارد، شفافیت حداکثری است در این نوع شفافیت یک حجم عظیمی از اطلاعات به طور کلی و نامنظم در اختیار عموم قرار می گیرد بدون اینکه این اطلاعات دسته بندی و طبقه بندی شده باشند. این نوع شفافیت، یعنی قرارداد متقاضی در وضعیتی که سعی بر پیدا کردن سوزن در

انبار کاه دارد. چنین روشی اشاره به بار اضافه اطلاعات یا پیچیدگی آن برای پوشاندن و مخفی نگهداشتن اطلاعات مهمی است که مقامات عمومی نمی‌خواهند فاش شود. در این نوع از شفافیت عموم برای هر درخواستی نیاز به تقاضا ندارند؛ این ممکن است ایجاد مشکل کند تا جایی که اطلاعات مورد علاقه افراد ثبت نمی‌گردد یا روش‌های بایگانی صحیح نیست و ... در این صورت افراد غالباً به اطلاعاتی که مایل به داشتن آن هستند، نمی‌توانند دسترسی پیدا کنند یا به دلیل دشواری عظیم جست‌وجوی اطلاعات از ادامه آن منصرف می‌شوند. به هر حال، شفافیت بیش از حد، ممکن است شفافیت اسنادی را تخریب کند. برای اینکه بخواهیم این اطلاعات قابل مشورت، مفید و کاربردی باشند، باید اطلاعات سازماندهی شوند در صورت درخواست به تقاضای افراد رسیدگی شود و پاسخ کتبی ارائه شود.

دلایل مقاومت

در بسیاری از قوانین و متون حقوقی بر استقرار شفافیت اسنادی تأکید شده است. با این حال، در مقام عمل مشاهده می‌شود که دولت‌ها و مقامات عمومی به اشکال مختلف در برابر این نوع شفافیت مقاومت می‌کنند که نتیجه آن ظهور انواع مختلفی از شفافیت‌های غیر استاندارد می‌گردد. عمده علل مقاومت دولت‌ها را در چند مورد می‌توان بررسی کرد. نخست: ماهیت رفتاری در ماندگاری فرهنگ پنهان‌کاری است. «پنهان‌کاری عملی است که در طی آن یک پیام به گونه‌ای پنهان می‌شود که وجود آن احساس نمی‌شود» (دیننگ، ۱۳۸۳، ص ۳۷۶).

پنهان‌کاری، یک نسبت تاریخی برای کارگزاران دولتی است. کسانی که دارای قدرت هستند تمایل به پنهان‌کاری دارند، زیرا در رقابت و جنگ قدرت کسانی موفق‌ترند که از اطلاعات بیشتری برخوردارند. بنابراین، در این نوع رفتار، دولت‌ها به نام امنیت و پاسداری از استقلال کشور به کام حفظ قدرت و موقعیت خود، اطلاعات را تا جایی که ممکن است از دسترس عموم دور نگه می‌دارند. علت دوم ساختاری است. فرهنگ دیوان‌سالاری سازمان‌ها با ماهیت سلسله‌مراتبی و ضد ریسک نهاد‌های دولتی برای حفاظت از منابعشان و اجتناب از اقرار به اشتباهات و پاسخگویی به نهادهای ناظر و مردم و از بین رفتن اعتماد عمومی و جلب افکار عمومی و همچنین برای حفظ سود تفضیلی بر سازمان‌های دیگر باعث می‌شود تا دولت‌ها در مقابل شفافیت اسنادی مقاومت کنند (راسکویر، وایلنیو، ۲۰۰۷، ص ۷). به عنوان مثال، بسیاری از سازمان‌های دولتی برای عدم پاسخگویی به نهادهای ناظر یا حفظ منابع خود، اطلاعات مالی و حسابرسی خود را دور از دسترس عموم قرار می‌دهند، یا حتی برای فرار از مالیات اطلاعات ناکافی و غیرواقعی به اداره مالیات ارسال می‌کنند.



سومین دلیل، کاملاً سیاسی است. شرایط امنیت جهانی، پس از واقعه یازده سپتامبر ۲۰۰۱، نه تنها مقاومت در برابر حق دسترسی به اطلاعات را افزایش داده، بلکه باعث کثرت توافقات بین‌المللی گردیده که احتمال محدودیت دسترسی به اطلاعات را قوت می‌بخشد.

ارائه راهکار برای شفافیت مؤثرتر یا استاندارد

به‌طور کلی، پذیرفته شده است که هدف کلی این قوانین (قوانین دسترسی به اطلاعات) شفافیت مطلق نیست بلکه شفافیت نسبی است تا جایی که قوانین مذکور به‌صراحت استثناها و محدودیت‌هایی را بیان می‌دارند. اما آنچه مهم است اینکه با ارجاع به رفتار مقامات عمومی حتی این شفافیت نسبی هم به‌طور کامل محقق نشده است. برای گذر از این موانع رفتاری، می‌توان راهکارهای مختلفی ارائه داد. از جمله نخستین راهکار برای دستیابی حداکثری، اجرای شفافیت مطلق است. یعنی حذف اکثریت عمده استثناها و معافیت‌ها. این راهکار، با ناتوانی در اجرای شفافیت ساده (نسبی) برای جلوگیری از موانع رفتاری مقامات عمومی پیشنهاد می‌شود. اما به‌نظر می‌رسد این راهکار دارای منطقی صحیح و عقلایی نیست. در مقابل، شفافیت مطلق پیشنهاد می‌شود تا شفافیت نسبی حداقلی به مرحله اجرا در آید. یعنی راه بهتر شفافیت، بر شفافیت کمتر یا شفافیت محدود به اطلاعات اساسی است. زیرا شفافیت حداکثری و اطلاعات بیش از اندازه باعث شده تا سازمان‌ها اشکال خودحفاظتی به خود بگیرند و همین امر منجر به امتناع مؤثر از شفافیت می‌گردد: «این روش یک شکل و سنت قدیمی از برتری اداره است» (راسکوویر، وایلنیو، ۲۰۰۷، ص ۹).

اما این روش نیز دارای اشکال اساسی است، زیرا حفاظت بیش از اندازه از اطلاعات در جامعه دموکراتیک، که بستگی به اطلاعات دارد، غیر قابل قبول و نابخشودنی است.

در ادامه، چند راهکار کاربردی برای گذر از موانع رفتاری مقامات عمومی در ارتباط با حق دسترسی به اطلاعات و نیل به شفافیت استاندارد و حداکثری پیشنهاد می‌شود.

نخستین پیشنهاد مربوط به توانایی مؤسسه‌ها، سازمان‌ها، و نهادهای عمومی برای یادگیری و آموزش در مدیریت و انتقال اطلاعات است. سازمان‌های عمومی برای پیشرفت روابطشان با عموم نیاز به یادگیری و آموزش دارند، به‌خصوص در حوزه مورد نظر ما که آموزش در مدیریت و کنترل اطلاعات نقش اساسی دارد.

هدف اصلی از آموزش کارگزاران دولتی ایجاد تغییر در رفتار و طرز کار کارمندان با بهترین روش، جدیدترین مهارت، حداکثر بهره‌وری و بهره‌برداری، و حداکثر استفاده از امکانات و همچنین تقویت حس احترام و غرور و کرامت انسانی و حرفه‌ای در کارمند نسبت به رعایت اصول پاکدامنی، بی‌طرفی، عدالت، و وظیفه‌شناسی است (انصاری، ۱۳۸۸، ص ۴۷۰).



از طرف دیگر، اگر کارگزاران دولتی آموزش دیده و توجیه شوند که وجود شفافیت در کار سازمانی و همچنین آگاهی بخشی به شهروندان نه تنها باعث اخلاص در کار سازمان نمی‌شود بلکه به علت آگاهی شهروندان از روند اداره امور، موجب همراهی مردم با برنامه‌ها و سیاست‌های دولت و تسهیل در اجرایی کردن این سیاست‌ها می‌شود. این راهکار، روشی است که می‌تواند از خطرات شفافیت مسدود یا مسائل و مشکلات شفافیت ناقص جلوگیری کند. راهکار دوم با شفافیت اطلاعات ارتباطی ندارد، اما تا حدود زیادی مربوط به شفافیت فرآیند درخواست‌های دریافت اسناد اطلاعاتی است؛ یعنی شفافیت در روند و رویه درخواست‌ها تا زمان دریافت پاسخ درخواست‌های اسناد اطلاعاتی.

مهم نیست که تعداد زیادی از درخواست‌ها با پاسخ منفی مواجه شود، بلکه مهم آن است که فرآیند درخواست‌های اسناد اطلاعاتی شفاف، سریع، فعالانه، بدون انتظار، منطبق با قانون، و با دلایل روشن و واضح ارائه گردد و این نشان از توانایی سازمان برای مدیریت اطلاعات دارد. بنابراین، پیشنهاد می‌شود برای رسیدن به شفافیت مطلوب و استاندارد اگرچه شفافیت اطلاعات نسبی است، فرآیند آن باید مطلق باشد.

راهکار سوم و پیشنهاد بعدی مربوط به ضرورت وجود یک نهاد ناظر بین‌المللی است. برای جلوگیری از شفافیت‌های غیر استاندارد در قالب شفافیت منحرف و مسدود که در آن دولت‌ها با توسل به ابزارهای قانونی و در پوشش قانونی مبادرت به محدودیت دسترسی به اطلاعات می‌کردند، وجود یک نهاد ناظر بین‌المللی بی‌طرف در بررسی عملکرد دولت‌ها در زمینه آزادی اطلاعات و قوانین مرتبط با آن لازم و ضروری است. نهادی که دارای ابزارهای فشار و ضمانت اجراهای کافی بر کشورهای متخلف باشد و هر سال یک‌بار مبادرت به صدور گزارش مبنی بر میزان رعایت حق بر آزادی اطلاعات و شفافیت اسنادی استاندارد در داخل کشورهای مختلف باشد. حال ممکن است وظیفه این سازمان را یکی از سازمان‌های فرعی سازمان ملل متحد انجام دهد یا یک سازمان مستقلی که مبنای تأسیس آن همین امر باشد.

نتیجه‌گیری

فرار از قانون و محدودیت‌های قانونی در بیشتر طیف‌هایی که زیر سلطه قوانین مختلف هستند، به دلیل تعارض احکام قانون با نفع شخصی افراد به‌کررات مشاهده می‌شود. کسانی که از زیر بار احکام قانونی شانه خالی می‌کنند گاه ممکن است افراد حقیقی یا گروه‌های خصوصی و گاه دولت و مقامات عمومی باشند. دسته اخیر، به دلیل محدودیت‌های قانونی که بر اختیارات آنها در اداره امور و اعمال قدرت بر فرمانبران اعمال می‌شود، به شیوه‌ها و ابزارهای قانونی مختلف یا خود را از دایره شمول قانون خارج می‌کنند یا اینکه به دلیل



فقدان قدرت مافوق از اجرای قانون به بهانه‌های متعدد سرباز می‌زنند. از هنگام تصویب قانون دسترسی به اطلاعات، در بیشتر کشورهای جهان، فعالیت دولت‌ها شکل شفاف‌تری به خود گرفته است، با این حال ادعاها و اعتراض‌های زیادی نسبت به محدودیت دسترسی به اطلاعات وجود دارد و این ادعای بیجایی نیست، زیرا برخی تجارب، ضرورت افزایش شفافیت اسنادی را نشان می‌دهد.

به هر حال، به علل متعدد پیش گفته از جمله فرهنگ پنهان‌کاری و ضرورت حفظ قدرت دولت‌ها برای محدودیت دسترسی به اطلاعات متوسل به هر ابزاری می‌شوند؛ حال این ابزارها ممکن است ابزارهای قانونی یا در پوشش قانون باشد یا ممکن است ابزارهای غیر قانونی باشد. ولی آنچه مهم است اینکه هدف قوانین مربوطه برآورده نمی‌شود.

بنابراین، آنچه قابل استنتاج است اینکه بیشتر کشورها در صدد محدودیت دسترسی به اطلاعات درخواستی مردم می‌باشند؛ برخلاف آنچه به ظاهر تن به تصویب قوانین دسترسی به اطلاعات می‌دهند که بخشی از هدف این اقدامات جلب توجه افکار عمومی در خصوص دموکراتیک بودن حکومت اعمالی آنهاست. اما تجربه نشان داده که به هر میزان آزادی اطلاعات بیشتر بوده و مردم از آگاهی بیشتری برخوردار باشند، نه تنها حکومت‌ها از ثبات و آرامش بیشتری برخوردار بوده‌اند، بلکه دستیابی به گوهر ناب حقوق بشر و دموکراسی نیز آسان‌تر می‌شود؛ زیرا یکی از حقوق مهم و بنیادین بشر حق بر آگاهی است که در اسناد بین‌المللی حقوق بشر نیز به آن اشاره شده است. به هر حال، با آسیب‌شناسی رفتار مقامات عمومی ضرورت تغییر بازنگری در عملکرد مقامات عمومی در خصوص دسترسی آزاد به اطلاعات و دستیابی به شفافیت اسنادی استاندارد به چشم می‌خورد.

منبع

- انصاری، باقر (۱۳۸۷). *آزادی اطلاعات*. تهران: نشر دادگستر.
- انصاری، ولی‌الله (۱۳۸۸). *آموزش در دیوان عدالت اداری، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری*. تهران: دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی.
- جم، فرهاد و دیگران (۱۳۸۹). *آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری*. تهران: خرسندی.
- حبیبی، محمد حسن (۱۳۸۲). بررسی حق آگاهی مردم به عنوان یک حق اساسی. *حقوق اساسی*، ۱. دفتر ارتباطات و فناوری‌های نوین و مطالعات فرهنگی مرکز پژوهش‌های مجلس، (۱۳۸۵ بهمن). اظهار نظر کارشناسی درباره «لایحه آزادی اطلاعات»، گزارش دوم، ویرایش اول، شور دوم، دور هفتم، سال دوم. دنیگ، دی. ای (۱۳۸۳). *جنگ اطلاعات و امنیت* (مترجم گروه مترجمان). تهران: انتشارات موسسه فرهنگی هنری پردازش هوشمند علائم.
- زارعی، محمد حسین (۱۳۸۳). حکمرانی خوب حاکمیت و حکومت در ایران: نشریه مجلات تحقیقی حقوقی، ۴۰.



گیل، پیتر (۱۳۸۰). *سیاست‌های پلیسی* (معاونت پژوهشی دانشکده امام باقر (ع)، مترجم). تهران: انتشارات دانشکده امام باقر (ع).

محمدی ری شهری، محمد (۱۳۷۹). *سیاست نامه امام علی (ع)*. (مهدی مهریزی، مترجم). قم: انتشارات دارالحدیث.

میرزایی، علی محمد (۱۳۸۹ پائیز). افشا و ارائه سند در حقوق انگلیس و ایران. *حقوق اسلامی*، ۷(۲۶).
ناعمه، حسن (۱۳۹۰). شفافیت و مبارزه با فساد در انعقاد قراردادهای اداری ایران. *نشریه مجلات تحقیقی حقوقی*، ۴.

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.
قانون مدنی.

ARTICLE 19 (1999). *The public's Right to know: Principles on Freedom of information Legislation*, London: ARTICLE 19.

Carver, R. (2001). Freedom of information: Training Manual For Public officials, from <http://www.article19.org/pdfs/tools/Foitainersmanual.pdf>.

Chambers, S. (2004). Behind closed Doors: Publicity, Secrecy, and The Quality of De-liberation,

Christopher, H ; Transparency, D. (2006). *The Key to Better Governance*. oxford: oxford 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, from: www.cfoi.ogr.uk
<http://www.georgetown.edu/centers/cdacs/chambers.pdf>.

Pasquier, M; Villeneuve, J. (2007). Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information from <http://ras.sagepub.com/content/73/1/147.pdf>.

Mendel, T. (2008). *freedom of Information: A Comparative Legal Survey* (Second Edition). Pris: UNESCO.

Verhoeven, A. (2000). The Right to Information: A Fundamental Right ?? Lecture at EIPA, Maastricht, from http://www.eipa.nl/publications/summaries/1997-2000/working_papers/conference_proceedings/Amaryllis.pdf

civil evidence act, (1999).

civil procedure rules, (1998).

