

تبیین چالش‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات از منظر اساتید ارتباطات و اصحاب رسانه

محدثه یعقوبی* ، محمد سلطانی فر**

علی جعفری*** ، جعفر سلمانزاده****

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۷/۱۲ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۹

چکیده

هدف از این مقاله، تبیین چالش‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران و ارزیابی آن با شرایط حاکم بر جامعه حاضر در ایران است. پرسش این است که آیا در شرایط فعلی جامعه ایرانی، قانون حق دسترسی آزاد به اطلاعات گنجایش و ظرفیت دارد؟ روش این پژوهش از نوع داده بنیاد و با استفاده از تکنیک مصاحبه به شناسایی چالش‌های فراروی اجرایی شدن قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران پرداخته شده است. جامعه آماری تحقیق صاحب‌نظران، اساتید ارتباطات و اصحاب رسانه است. یافته‌ها منتج به استخراج چهار زمینه اصلی فرهنگ پنهان‌کاری در میان مسئولان سازمان‌ها، سیاست زدگی در میان اصحاب رسانه، شهروندان و بدنه دولت و حاکمیت، شناسایی بسترهای شش‌گانه اجرای قانون و درنهایت محدودیت و ابهامات موجود در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات شد که با ذات قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات همخوانی ندارد. نتیجه‌گیری پژوهش نشان داد که با آسیب‌شناسی رفتار مقامات عمومی، شهروندان و اصحاب رسانه ضرورت تغییر بازنگری در عملکرد مقامات عمومی، فرهنگ‌سازی در خصوص دسترسی آزاد به اطلاعات و دستیابی به شفافیت اسنادی استاندارد به چشم می‌خورد.

واژه‌های کلیدی: آزادی اطلاعات، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، فرهنگ پنهان‌کاری، سیاست زدگی.

* گروه علوم ارتباطات، واحد اردبیل، دانشگاه آزاد اسلامی، اردبیل، ایران.

mohadesehyaghoobi@yahoo.com

** دانشیار گروه علوم ارتباطات، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

msoltanifar@yahoo.com

*** گروه علوم ارتباطات، واحد اردبیل، دانشگاه آزاد اسلامی، اردبیل، ایران.

jafari.communication@gmail.com

salmanzadeh1363@gmail.com

**** استادیار گروه حقوق، دانشگاه محقق اردبیلی، اردبیل، ایران.

مقدمه

آزادی اطلاعات به‌عنوان یک عنصر لاینفک تمایل و توان به‌کارگیری امتیازات خود را بدون سوءاستفاده الزامی می‌داند. آزادی اطلاعات به‌عنوان یک امر اساسی که تعهدات اخلاقی برای یافتن وقایع بدون هرگونه مخاطره و برای گسترش دانش بدون قصد سوء الزامی می‌باشد (Bowden, 1997: 42). بدون شک، آزادی اطلاعات نقش مهمی را هم در توسعه انسانی ایفا می‌کند و هم در شکل دادن هویت و شخصیت انسانی و نیز توسعه فردی. همچنین آزادی اطلاعات تأثیر بسزایی در توسعه جوامع در رابطه با مسائل اجتماعی و فرهنگی ایفا می‌کند. واژه ترکیبی حق دسترسی به اطلاعات حاوی کلماتی است با مفاهیم مطلق و عام که دربرگیرنده ابهاماتی است، درحالی‌که وجود دیگر واژه‌های مشابه نیز بر این ابهام می‌افزایند. عبارات آزادی بیان، حق دانستن و حق برقراری ارتباط از این نوع‌اند که البته برخی معتقدند ریشه تمام آن‌ها آزادی جریان اطلاعات و آزادی اطلاعات است (Koren, 1997: 38). در این خصوص، ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸ مقرر می‌کند که هر کس باید بتواند به‌طور آزاد از اطلاعات برخوردار باشد و آن را به اصل آزادی دسترسی به اطلاعات و ارسال آزادانه آن تعبیر می‌کنند (Siwakoti, 2003:54). همچنین استدلال شده که آزادی اطلاعات برای عموم مردم ضروری است چراکه اطلاعات صحیح در خصوص دیگر فرهنگ‌ها و ملت‌ها موجب ایجاد فهم مشترک می‌شود و درنهایت صلح جهانی را ترویج می‌کند.

آزادی اطلاعات در کنار مفاهیمی نظیر آزادی بیان و آزادی مطبوعات از الزامات نظام‌های مردم‌سالار است. گسترش و نهادینه شدن این نوع از آزادی باعث افزایش آگاهی‌های مردم، جایگزینی شفافیت به‌جای اسرارگرایی، ترویج فرهنگ پاسخگویی دولت‌مردان و مبارزه و ریشه‌کنی فساد می‌شود. با توجه به اهمیت آزادی اطلاعات، مجامع بین‌المللی ضرورت نهادینه کردن آن را در نشست‌ها و اسناد بین‌المللی متذکر شدند و کنوانسیون‌ها و میثاق‌نامه‌های متعددی در این خصوص تدوین و تصویب شد. این ماده با وضوح بیشتری در ماده ۱۹ میثاق حقوق مدنی سیاسی ۱۹۶۶ نیز تکرار شده

تبیین چالش‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به ... ۲۹

است و علاوه بر آن در اعلامیه ۱۹۹۰ حقوق بشر اسلامی در ماده ۲۲ به گونه‌ای دیگر نیز ذکر شده است (Cate & Litan, 2002). همچنین ماده ۱۰ کنوانسیون حقوق بشر اروپایی نیز بر آزادی بیان تأکید کرده است (Byrne, 1998: 12).

کشورهای توسعه‌یافته نیز با در نظر گرفتن فواید آزادی اطلاعات، قوانین و مقررات آزادی دسترسی به اطلاعات را تدوین و تصویب کردند. با گذشت زمان تصویب و اجرای قوانین مربوط به آزادی دسترسی اطلاعات در کشورها معیاری برای توسعه‌یافتگی و مبارزه با فساد دانسته شد و نهادهای بین‌المللی نظیر بانک جهانی، تصویب و اجرای قانون آزادی اطلاعات را در کشورها، ضروری و به‌عنوان یکی از شرایط عضویت یا استفاده از تسهیلات این بانک برشمردند.

قانون‌گذار ایرانی نیز ضرورت آزادی دسترسی به اطلاعات را دریافت و سرانجام «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» را در سال ۱۳۸۸ تصویب کرد. لازم به توضیح است که پیش‌نویس این قانون طی لایحه‌ای آماده شده بود. این لایحه دربرگیرنده مجموعه مدون مفاد دسترسی به آزادی اطلاعات مشتمل بر یک مقدمه، هشت فصل و ۸۳ ماده بود که پس از طرح در مجلس شورای اسلامی با تغییرات زیادی مواجه شد. شورای نگهبان در مواجهه با این مصوبه مجلس ایرادهایی به آن وارد کرد. به‌طوری‌که پس از طرح دوباره در مجلس و ارسال مجدد به شورای نگهبان، دیدگاه اعضای شورای نگهبان تأمین نشد و به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد و سرانجام مجمع تشخیص مصلحت نظام این لایحه را پس از اعمال تغییراتی، در ۲۳ ماده تصویب کرد.

تصویب این قانون به رسمیت شناختن آزادی دسترسی به اطلاعات است و می‌تواند اثرات مثبت زیادی در پیشرفت و توسعه کشور داشته باشد. از طرف دیگر نهادهای حقوقی فعال بین‌المللی اصولی برای تصویب قانون آزادی اطلاعات در کشورها، تدوین کرده‌اند. با توجه به این نکته که جریان آزاد اطلاعات یا آزادی اطلاعات در دو دهه آغازین قرن بیست‌ویکم جایگاه ویژه‌ای پیدا کرده و از آن به‌عنوان

اکسیژن دموکراسی نام‌برده می‌شود، اجرای این قانون در ایران را می‌توان در حکم انقلابی اساسی در نظام اداری، اجرایی و مدیریتی کلان کشور ارزیابی کرد (نمک‌دوست تهرانی، ۱۳۸۴: ۹۳)؛ مقاله حاضر تلاشی است در این راستا و می‌کوشد تا ضمن تبیین جایگاه اصل دسترسی آزاد به اطلاعات از دیدگاه متخصصان و صاحب‌نظران ارتباطات و جامعه‌شناسی، به این سؤال مهم پاسخ دهد که آیا در شرایط فعلی جامعه ایرانی قانون حق دسترسی آزاد به اطلاعات گنجایش و ظرفیت دارد؟ همچنین، از مهم‌ترین چالش‌هایی که بر سر راه اجرایی شدن این قانون حقوقی و رسانه‌ای در جامعه ایرانی وجود دارد، سخن می‌گوید.

مرور نظری: سیاست اطلاعات ملی

آزادی اطلاعات مفهومی چندوجهی است، که برای آن مبانی مختلف سیاسی، حقوقی، اجتماعی برشمرده شده است. در ادامه با توجه به مباحثی که بیشترین ارتباط را با موضوع این پژوهش دارند مهم‌ترین مبانی سیاست اطلاعات ملی رولاندز تشریح خواهد شد. هر کشوری، چه در حال توسعه و چه توسعه‌یافته، برای اطمینان از اعمال و انجام هماهنگ منابع، خدمات و نظام‌های اطلاعات نیازمند یک سیاست اطلاعات ملی است. چنین برنامه‌ای باید بتواند نظام‌های اطلاعات ملی را با قانون و اجرای پیشرفت‌های اطلاعات و تکنیک‌های جدید هماهنگ سازد. در سال‌های اخیر به موضوع سیاست اطلاعات به‌طور عام و سیاست اطلاعات ملی به‌طور خاص توجه زیادی شده است. تعاریف زیادی از سیاست اطلاعات موجود است (Priftis & Oppenheim, 1992: 32).

رولاندز سیاست اطلاعات را این‌چنین تعریف می‌کند: «نقش اصلی سیاست این است که بتواند چارچوب‌های قانونی و بنیادی را ارائه کند که در آن چارچوب‌ها مبادله اطلاعات رسمی عملی باشد». وی اشاره دارد که فقط یک سیاست اطلاعات وجود ندارد، بلکه سیاست‌های زیادی برای مشکلات و مسائل خاص وجود دارند. او می‌گوید

که چنین سیاست‌هایی اغلب با یکدیگر در تضاد هستند. او همچنین می‌گوید که سیاست اطلاعات باید قابل‌انعطاف، پویا و حساس به تغییرات شرایط باشد. رولاندز یک مدل سلسله‌مراتبی سه سطحی را برای سیاست اطلاعات پیشنهاد می‌کند:

۱. سیاست‌های زیرساختی که در جامعه مورد استفاده قرار می‌گیرند و به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم بر بخش اطلاعات اثر می‌گذارند.

۲. سیاست‌های اطلاعاتی افقی که برای کل بخش اطلاعات برای کاربردهای خاصی مانند سیاست‌های کنترل صادرات یا قانون حفاظت از اطلاعات مورد استفاده قرار می‌گیرند.

۳. سیاست‌های اطلاعاتی عمودی که برای استفاده ویژه‌ای در قسمت خاصی از بخش اطلاعات به کار می‌روند.

رولاندز برای فهم بهتر مسئله، معیارهای دیگری را نیز پیشنهاد می‌کند. وی اطلاعات را با نقش (حل مسئله یا مأموریت محور)؛ پوشش (کلی یا تخصصی)؛ سطح؛ کانال (نظام‌ها، خدمات، رسانه‌های جمعی یا جلسات) و قابل‌دسترس بودن (اطلاعات عمومی، اختصاصی یا طبقه‌بندی‌شده) تعریف می‌کند (Rowlands, 1996: 13). یک سیاست مجموعه‌ای از اصول و استراتژی‌هایی است که مسیر عمل برای رسیدن به اهداف از پیش تعیین‌شده را مشخص می‌کند. سیاست‌ها ممکن است در سطح سازمانی یا نهادی یا در سطح منطقه‌ای، ملی یا بین‌المللی توسعه یابند و از طریق ابزارهای متفاوت سیاسی (قانونی، حرفه‌ای و فرهنگی) انجام شوند. سیاست‌های اطلاعات در عمل عمدتاً بر تکنولوژی اطلاعات متمرکز هستند.

گروه‌های تخصصی نقش مهمی در شکل‌دهی به سیاست‌ها دارند. علاوه بر این، وابستگی متقابل قابل‌ملاحظه‌ای بین سیاست‌های اطلاعاتی که در سطوح مختلف ساختار سیاسی و اجتماعی، از محلی تا جهانی، قابل‌تفکیک هستند، وجود دارد. این وابستگی متقابل تأثیر زیادی بر بعد اجتماعی سیاست‌های اطلاعاتی دارد: مثلاً اطلاعات شهروندی که با موضوعات بسیار مهمی همچون کتابخانه‌های عمومی، دسترسی به

ایترنت و آزادی اطلاعات سروکار دارد. یک تنش اجتناب‌ناپذیری میان اطلاعات شهروندی و آنچه که ممکن است حفاظت‌گرایی اطلاعات خوانده شود، وجود دارد. این اصطلاح شامل سیاست‌های حق امتیاز محافظت از اطلاعات و کپی‌رایت، سانسور، امنیت ملی، اطلاعات محرمانه تجاری و هویت فرهنگی است. حوزه‌های دیگری که ممکن است در آنها تنش اتفاق بیفتد، عبارت‌اند از: اطلاعات لازم برای انتخاب بهتر مشتریان، آزادی مطبوعات، رسانه‌های جمعی، دسترسی همگانی، اطلاعات و هم‌افزایی عمومی و خصوصی برای مزیت رقابتی (Priftis & Oppenheim, 1992: 32).

در این مقاله با بهره‌گیری از مدل سلسله‌مراتبی سه سطحی برای سیاست اطلاعات، گونه‌های دیگر مدنظر رولاندز و مبانی حقوقی آزادی اطلاعات، به ابعاد شناختی چالش‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران از دید صاحب‌نظران و متخصصان ارتباطات خواهیم پرداخت.

پیشینه پژوهش

بررسی پژوهش‌های صورت گرفته در موضوع قانون آزادی اطلاعات در کشورهای خارجی حاکی از آن است که اکثر کشورهای پیشرفته حدود دو ده قبل به نقش آزادی اطلاعات در توسعه پی بردند و برای نظام‌مندی دسترسی به اطلاعات، قوانین مرتبط را تدوین، تصویب و اجرا کردند و از مزایای آن بهره‌مند شده‌اند. در این پژوهش‌ها ضرورت رسمی شدن جریان آزاد اطلاعات در ایران به‌عنوان یکی از الزامات جهانی‌شدن و تشکیل جامعه اطلاعاتی اثبات‌شده و فناوری اطلاعات و ارتباطات به‌عنوان ابزار مؤثری جهت کمک به تعامل و تفاهم بیشتر کشورها و تبادل اطلاعات بین آنها معرفی گردیده است.

جدول ۱- خلاصه تحقیقات به دست آمده خارجی در زمینه دسترسی آزاد به اطلاعات

نویسنده	عنوان پژوهش	خلاصه نتایج
جی. اس. تاینس ^۱ (۲۰۰۱)	«جهانی شدن و جریان آزاد به اطلاعات»	جریان آزاد اطلاعات جهت درک متقابل کشورها و صلح جهانی لازم و ضروری است و هرگونه کنترل متعصبانه ارتباطات و جریان داده‌ها، سدی است بر سر راه جهانی شدن.
پیتر ژوهان لرو جانز جاکوباس بریتز ^۲ (۲۰۰۷)	«آیا جامعه اطلاعاتی بدون آزادی دسترسی به اطلاعات امکان پذیر است؟»	فناوری اطلاعات و ارتباطات را به عنوان ابزاری در خدمت دموکراسی، شفافیت، اشتراک اطلاعات و تعامل بین ملت‌ها معرفی می‌کند و این موضوع سبب می‌شود که بسیاری از دولت‌ها بر شیوه دسترسی به اطلاعات کنترل مستبدانه‌ای داشته باشند.
دی برلینر ^۳ (۲۰۱۲)	«رسمی کردن شفافیت: انتشار جهانی آزادی اطلاعات در قانون و عمل»	شفافیت و دسترسی به اطلاعات دولتی رمز حاکمیت موفق و توانمندسازی شهروندان است. ولی باین حال بسیاری از حکومت‌ها تمایل به پنهان کاری و اسرارگرایی دارند و رسمی کردن و تصویب قانون آزادی اطلاعات را با وجود مخالفانی که دارد، به عنوان راه حلی جهت رهایی از این تنگنا پیشنهاد می‌کند.
کترین یانوکاکو و لیانا آروکا ^۴ (۲۰۱۴)	«حق دسترسی به اطلاعات دولتی و همکاری دولت در این زمینه»	این دو در تحقیق خود تلاش کردند تا ایدئولوژی تحت تأثیر دو جنبش حق دسترسی آزاد به اطلاعات و داده‌های آزاد دولتی را شکل داده و به اثبات برسانند تا راه را برای گسترش بیشتر اطلاعات از سوی دولت هموار نمایند زیرا این امر می‌تواند منجر به توانایی آزادانه بیان عقاید، ایده‌ها و افکار منجر شود.
دولانی و	«آزادی ارتباطات»	مطالعه دولانی و همکارانش دارای ماهیت چند

1. Tynes
2. Lor and Jacobus
3. Berliner
4. Yannoukakou and Araka

<p>رشته‌ای است، دانش ارتباطی با مفهوم اینترنت به‌عنوان یک ابزار ارتباطی پایه تمرکز داشته و علم حقوق به دلیل ارزیابی روش‌های قانونی استفاده‌شده برای سانسورهای اینترنتی مورد توجه واقع است. علاوه بر آن، طبق داده‌های جمع‌آوری شده در رابطه با تمام رشته‌های علمی، وضعیت آزادی اینترنتی در ایالات متحده آمریکا که خود را دارای یکی از کشورهای دارای بیشترین آزادی معرفی می‌نماید، با تجزیه و تحلیل محتوا انجام شده است.</p>	<p>جمعی در عصر دیجیتال با محوریت اینترنت»</p>	<p>همکاران^۱ (۲۰۱۷)</p>
--	---	---------------------------------------

در ایران با توجه به این‌که موضوع جریان آزاد اطلاعات سابقه طولانی ندارد، پژوهش‌های اندکی در این زمینه صورت گرفته که بیشتر به ارزیابی و بررسی این قانون از دیدگاه حقوقی و ضرورت و مزایای اجرای این قانون پرداخته شده است. بر اساس این پژوهش‌ها آزادی اطلاعات یکی از بنیان‌های دموکراسی و از معیارهای حاکمیت مطلوب است و در صورت تحقق با آگاه و توانمند ساختن شهروندان زمینه‌ساز افزایش مشارکت و نظارت آنها در امور عمومی جامعه می‌گردد (نمک دوست تهرانی، ۱۳۸۴: ۳۹). قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران فاقد هماهنگی و تطابق کامل با استانداردهای جهانی است و ضمانت اجرایی قوی ندارد و در دو حوزه امنیت ملی و حریم شخصی با چالش‌های زیادی مواجه است و جرم‌انگاری‌های متعدد در این حوزه‌ها، قانون را محدود کرده است (بهروزی، ۱۳۹۰: ۲۷)، ضمن این‌که مقدمات اجرایی شدن این قانون در کشور هنوز به‌طور کامل فراهم نیست (قادری، ۱۳۸۹: ۸).

اکنون نیازمند پژوهش‌های بیشتر و متنوع‌تری در این حوزه هستیم تا چالش‌ها و فرصت‌های قانون دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران روشن گردد؛ تمامی ابعاد و

جوانب موضوع از جمله مقدمات لازم جهت اجرای قانون، موانع موجود بر سر راه اجرای قانون، تبعات منفی اجرای این قانون، مورد بررسی علمی قرار بگیرد تا نتایج حاصل از آن بتواند مورد استفاده مسئولان در پیاده‌سازی هر چه بهتر این قانون قرار گیرد.

روش تحقیق

روش این پژوهش کیفی است و با توجه به هدف از نوع پژوهش‌های کاربردی است و از نظر گردآوری داده‌ها، توصیفی و اکتشافی است. این پژوهش چون به دنبال شناسایی و تبیین چالش‌ها و فرصت‌های قانون دسترسی آزاد به اطلاعات از منظر استادان ارتباطات و اصحاب رسانه است و پژوهش قبلی در این زمینه انجام نشده است، پژوهشی اکتشافی است. در مطالعه اکتشافی محقق به جای تلاش برای یافتن رابطه علیت درصدد جستجوی نشانه‌های برآمده از داده‌ها است از این رو به جای بیان فرضیه‌ها، به طرح پرسش‌هایی می‌پردازد و تلاش می‌کند تا با یافتن پاسخ برای آن‌ها به مسئله شکل بدهد در چنین پژوهشی محققان از آنچه ممکن است یافت شود، تصویری ندارند. در تحقیق توصیفی به توصیف رویدادها از طریق گردآوری اطلاعات از منابع مختلف پرداخته می‌شود و ضرورتی جهت آزمایش فرضیه‌ها، طرح پیش‌بینی‌ها یا شرح روابط سببی و علت و معلولی وجود ندارد.

هدف تحقیق توصیفی توصیف واقعیت‌ها و ویژگی‌های حوزه مورد نظر به شیوه نظام‌مند و دقیق است. با توجه به سوابق و مطالعات دیگر، می‌توان به نتیجه‌گیری‌های کلی جهت هدایت اقدامات و تصمیم‌های آینده دست‌یافت. از آنجاکه این پژوهش به روش کیفی (اکتشافی و توصیفی) انجام می‌شود، به جای مطرح کردن فرضیه‌ها یا رد و اثبات آن‌ها به سؤالات تحقیق پاسخ می‌دهد. با استفاده از تکنیک مصاحبه عمیق با خبرگان، اطلاعات جمع‌آوری می‌گردد. پرسش‌های مصاحبه با توجه به اهداف و

پرسش‌های پژوهش تدوین شده است. این پرسشنامه، جهت راهنمایی در اجرای مصاحبه عمیق طراحی شده است و هدایت جریان مصاحبه، به عهده پژوهشگر می‌باشد. به‌منظور شناسایی خبرگان برای مصاحبه از روش نمونه‌گیری گلوله برفی استفاده شده است. در فرایند انتخاب یک نمونه، پژوهشگران کیفی می‌توانند از روش نمونه‌گیری «گلوله برفی» استفاده کنند که در آن یک شرکت‌کننده در پژوهش، ما را به شرکت‌کنندگان دیگر هدایت می‌کند. در حالت ایده‌آل، جمع‌آوری اطلاعات تا زمانی ادامه می‌یابد که به نقطه اشباع برسیم؛ جایی که داده‌های جدید با داده‌هایی که پیش از آن جمع‌آوری کرده‌ایم، تفاوتی نداشته باشد.

بر این اساس، از مصاحبه‌شوندگان درخواست می‌شود کارشناسان و مدیرانی را که تخصص و تجربه کافی نسبت به مسائل قانون دسترسی آزاد به اطلاعات دارند را معرفی نمایند. مصاحبه‌ها نیز تا رسیدن به اشباع نظری داده‌ها ادامه می‌یابد. در این پژوهش با توجه به طرح مسئله و اهداف تحقیق، تجزیه و تحلیل داده‌ها و کدگذاری بر اساس نظریه داده بنیاد انجام می‌گیرد. نظریه داده بنیاد سه عنصر اصلی دارد که عبارت‌اند از: مفاهیم، مقوله‌ها و قضایا. مفاهیم واحدهای اساسی تحلیل در نظریه داده بنیاد هستند که از «کدگذاری باز» داده‌های خام به دست می‌آیند. دومین عنصر، مقوله‌ها هستند؛ مقوله‌ها در سطح بالاتر و تجریدی‌تر از مفاهیمی که نمایش می‌دهند هستند. آن‌ها نیز به همان فرایند تحلیل که مفاهیم سطح پایین ایجاد شده‌اند یعنی از طریق انجام مقایسه‌ها برای روشن کردن شباهت‌ها و اختلاف‌ها، ساخته می‌شوند. از نظر کوربن و اشتراوس مقوله‌ها زیربناهای بسط نظریه هستند. مقوله‌ها ابزارهایی فراهم می‌کنند که با آن‌ها می‌توان انسجام نظریه را حاصل آورد. به عبارت دیگر رمزگذاری و گروه‌بندی مفاهیم و مقایسه دائمی آن‌ها برای رسیدن به سطح تجرید بالاتر است که مقوله‌ها را در مرحله «کدگذاری محوری» می‌سازد. قضایا سومین عنصر هستند. آن‌ها روابط تعمیم‌یافته میان یک مقوله و مفاهیمش و میان مقوله‌های جداگانه را نشان می‌دهند.

- با توجه به توضیحات روش‌شناختی، گام‌های اجرایی جهت تحلیل مصاحبه‌ها به شرح زیر می‌باشد:
- گام اول: متن مصاحبه‌ها به‌دقت پیاده‌سازی می‌شود و عبارات معنی‌دار که کدهای اولیه از آن استخراج می‌شود، مشخص می‌گردد.
 - گام دوم: کدهای مشابه ادغام و مفاهیم کلی‌تر استخراج می‌شود.
 - گام سوم: تمام عبارات و کدها و مفاهیم و مقولات در قالب جداول به تفکیک موضوع آورده می‌شود.
 - گام چهارم: بر اساس نتایج و یافته‌های حاصل از متن مصاحبه‌ها راهکارهایی استخراج می‌شود.
 - گام پنجم: در آخرین سطح تحلیل بر اساس مقولات انتزاعی مدلی نظری ترسیم می‌شود.

یافته‌ها

در مقاله حاضر پس از استخراج و پیاده‌سازی متن مصاحبه‌ها، تحلیل داده بر اساس مراحل سه‌گانه کدگذاری به تفکیک محورهای مصاحبه در قالب جداول جداگانه ارائه شده است. در مرحله کدگذاری باز مهم‌ترین گزاره‌های معنادار و مقولات متناظر با آنها استخراج گردید که شامل ۲۲۳ گزاره مفهومی و ۴۵ مقوله اولیه استخراج شده، می‌باشد. در مرحله کدگذاری محوری، با مقایسه و بررسی ارتباط درونی مقولات اولیه در سطح انتزاعی‌تر، مقولات محوری استخراج شدند، در این مرحله چهار مقوله محوری به دست آمد. در مرحله کدگذاری گزینشی نیز بر اساس مقولات محوری که در مرحله قبل به‌دست آمده، پیشران‌هایی دوگانه که مولد شناسایی و چالش‌ها و فرصت‌های قانون دسترسی آزاد به اطلاعات هستند در هشت قالب شناسایی شدند که هرکدام از آنها

شامل نیروهای دوگانه‌ای است که به‌عنوان نیروهای سازگار و ناسازگار با کارکرد قانون دسترسی آزاد به اطلاعات در مدل نهایی تحقیق تحلیل شده‌اند.

تجزیه و تحلیل مصاحبه‌ها

یافته‌های تحقیق پس‌ازآنکه از صافی روش تحقیق، گذر کردند در چهار محور اصلی الف) فرهنگ پنهان‌کاری مسئولان سازمان‌های دولتی و حاکمیتی، ب) سیاست زدگی در میان شهروندان، مسئولان و اصحاب رسانه، ج) زیرساخت‌ها و تمهیدات ناکافی و درنهایت د) محدودیت و استثنائاتی که قانون را از اصلش تهی کرده، ارائه شده است.

الف) فرهنگ پنهان‌کاری

در حوزه اجرایی کردن قانون دسترسی آزاد به اطلاعات یکی از اصلی‌ترین چالش‌ها مربوط به فرهنگ پنهان‌کاری در میان حاکمان و مسئولان سازمان‌ها و ادارات دولتی و حکومتی است. بسیاری از روسای ادارات و سازمان‌ها دوست دارند قدرت خودشان را حفظ کنند و از این‌که مردم را از اطلاعاتی که در اختیار آنهاست، محروم کنند خرسند هستند.

- متن (۱): «منطق گشودگی مهمه، کارمندان و مدیران و آدم‌ها اطلاعاتی که با اون اطلاعات شناخته می‌شوند را حاضر نیستند مفت در اختیار کسی قرار دهند سخته وقتی کسی بهشون میگه می‌خوام پرونده‌ها رو ببینم اونم بیشتر خودش میگه پس من چکاره هستم بنابراین نه فقط در ایران بلکه همه‌جا یک مقاومت جدی در مقابل فرهنگ گشودگی هست چون شما وقتی فشار و گشوده می‌کنید عیب و ایراد کار نمایان می‌شود همان‌طور که نقطه قوت‌ها هم نمایان می‌شود، ما چون عیب و ایرادمون بیشتره ترجیح می‌دیم قایم کنیم».

- متن (۲): «اطلاعات منبع انواع قدرت است مثل اطلاعات در مورد بالا و پایین رفتن قیمت زمین و... رانت اطلاعات می‌تواند زندگی‌های را بالا و پایین کند اگر بدون قیمت خودرو و یا ارز یا کاغذ... تغییر می‌کند چه اتفاقی می‌افتد؟ پس به فرهنگ‌سازی نیاز داریم».

- متن (۳): «در ایران اولاً که ما فرهنگ این مسئله رو نداریم و شکل عمده این‌که ما نمی‌دانیم که می‌توانیم از وزارت نفت بپرسیم که امروز چقدر نفت تولید و یا صادر شده و به کجا و... و اصلاً تو فرهنگ ما نیست که مثلاً از وزیر خارجه بپرسیم برنامه یک ماه آینده‌ات در برخورد با آمریکا چیست؟».

- متن (۴): «مستولان ما اصلاً احساس نمی‌کنند که باید پاسخگو باشند و فکر می‌کنند که کسی حق ندارد از آنها سؤال بپرسند. یکی از الزامات خود کمیسیون این است که تمام دستگاه‌ها و نهادها موظف‌اند قبل از این‌که مورد پرسش قرار بگیرند تمام اطلاعات مورد نیاز مردم را روی سامانه‌ها قرار دهند به عبارتی خود این مسئله یک پیش‌شرط است».

- متن (۵): «قبل از شفاف‌سازی ما باید فرهنگ‌سازی کنیم یعنی رسانه‌ها اول باید فرهنگ‌سازی کنند و بعد شفاف‌سازی، هنوز نمی‌دونیم این حقوق‌مومن هست یا نه؟ نمی‌دونیم حق داریم این نون و بخوریم یا نه بعد چطور بریم اعتراض کنیم که آقا این نون خشکه یا نرمه که به ما دادن. این فرهنگ هنوز ایجاد نشده و در این زمینه نقش رسانه‌ها بسیار حساسه و باید جایگاه فرهنگ‌سازی را ایجاد کنند».

- متن (۶): «ساختار قدرت سیاسی در ایران به گونه‌ای بوده از گذشته دور تا به امروز که اطلاعات رو در واقع مملوک خودش می‌داند یک نوع دارایی برای دوست و وظیفه خودش رو حفاظت از دارایی و در واقع جلوگیری از انتشار آن در سطح جامعه و عدم دسترسی مردم به آن».

- متن (۷): «هیچ وقت این فرصت را به هیچ جامعه‌ای نمی‌دهند و جوامع هستند که باید این فرصت‌ها و موقعیت را برای دسترسی به اطلاعات به دست بیاورند و

درخواست برای این‌که نیروهای دارای قدرت و اطلاعات، اطلاعات را در اختیار آن‌ها بگذارند. بلکه باید آن را به دست بیاورند. کسانی که دارای اطلاعات و قدرت هستند بنا بر دلایل و اشکال مختلف برای این‌که تضعیف قدرت برایشان صورت نگیرد از در اختیار گذاشتن اطلاعات و دسترسی به اطلاعات جلوگیری می‌کنند».

- متن (۸): «بعضی مواقع بخشنامه داریم اما با مقاومت زیاد در سطوح بعدی مواجه شده و به‌اندازه‌ای کارشکنی می‌شود که در آخر داده‌ای به شهروندان ارائه نمی‌شود».

ب) سیاست زدگی

شهروندان اطلاعات کافی از قانون دسترسی آزاد به اطلاعات ندارند، در نتیجه در جامعه استقبال شایسته‌ای که باید از این قانون وجود باشد، وجود ندارد. از سوی دیگر مسئولان سازمان‌ها و اصحاب رسانه نیز یا شناختی از قانون ندارند و یا هیچ رمقی به پیگیری قانون ندارند.

- متن (۹): «این فرهنگ بین این ۸۰ میلیون ایرانی جا نیفتاده که این حق توست که بررسی و از نظر من مشکل اون، نبود فرهنگ است و اصلاً قبل از آوردن این قانون باید فرهنگ آن می‌آمد و زمینه‌سازی می‌شد».

- متن (۱۰): «این مسئله که کل جامعه چه شهروندان و مسئولان پذیرای اجرای قانون بشن که اصطلاحاً بهش فرهنگ آزادی اطلاعات می‌گن، این مسئله خیلی سخت‌تری هست، از این منظر ما دشواری‌های زیادی داریم و از دو سال گذشته که از تصویب قانون و نهایی شدن آیین‌نامه هاش می‌گذره ما گام بلندی برنداشتیم و بجز شهروندان که اطلاعات کافی در این مورد ندارند مسئولان هم اطلاعاتی از این قانون و الزاماتش ندارند. حتی اگر هم داشته باشند باور جدی و عمیقی نسبت به تأثیرات این قانون ندارند تا پشتیبانی کنند در نتیجه جامعه ما از نگاه یک ناظر، استقبالی که شایسته این قانون باشه رو ندارد».

- متن (۱۱): «متأسفانه دولت درک دقیقی ندارد و این که من هم انتقادات زیادی دارم اما وقتی از نزدیک با این دوستان ارتباط برقرار کردم دیدم که آنها واقعاً تلاششان را می‌کنند و فیلم نیست اما از این جهت که بگیم دولت و حاکمیت به‌طور کلی حکومت شامل همه قوا و این قانون رو جدی گرفتند نه نگرفتند واقعاً جدی نگرفتند. شما فقط یک سامانه دارید که اونجا هم بصورت واضح به سؤالات پاسخ گفته نمی‌شود و یا سؤالات در چارچوب قانون نیست. مثلاً یکی پرسیده چرا حقوق من کمه؟ مسئله فقط این نیست که مردم نمی‌دانند در چه حیطه‌ای و تا کجا می‌توانند سؤال بپرسند جواب‌های داده شده به آنها هم دقیقاً نشون میده کسی که پاسخگو هست هم قانون را نمی‌داند و نخوانده مثلاً جواب داده که به مصاحبه وزیر با خبرگزاری‌ها مراجعه کنید یعنی درکی از این که باید جواب رسمی و مشخص باشه و یا مستند داشته باشه ندارد».

- متن (۱۲): «ما قانون رو داریم و بسته حقوقش مهیاست ولی واقعیت این که، رفتارهای اجتماعی همیشه بر اساس قانون شکل نمی‌گیرد. اراده هم باید وجود داشته باشه فرهنگ شفافیت و گشودگی یعنی سازمان‌ها و نهادهای ما مسئولان و کارمندان نظام اداری این رو یاد بگیرند که آزادی اطلاعات هم حق خودشان است و هم شهروندان دیگه».

- متن (۱۳): «روزنامه‌نگاران ما اعتقادی به این قانون ندارند. البته نه فقط این موضوع خیلی موضوعات دیگه هم هست که توجه نمی‌شود همین‌طور حقوقدانان و... و افراد انگشت‌شماری به این جور مسائل توجه می‌کنند و بهتره اساساً پرسیم این‌ها به چی توجه دارند؟ واقعیت این هست که ما دچار یکجور خستگی و روزمرگی شدیم و سطحی‌نگری و بدبینی و باور نداشتن و هم این که اصلاً تلاشی هم نمی‌کنند».

- متن (۱۴): «فرهنگ‌سازی نشده و این قانون به‌عنوان حق به مردم تعرفه نشده. مردم ما باید بدونن حق دارند و بعد مهم‌تر بدونن که اگر دستگاه‌هایی به سؤال آنها پاسخ نداد این حق رو دارند که برن پیگیری کنند تازه اینجاست که این قانون شکل می‌گیره».

- متن (۱۵): «ما به لحاظ فرهنگی هم مردم و هم روزنامه‌نگاران هم دولت، دولت (به معنای حکومت) قدرت سیاسی به لحاظ فرهنگی هنوز نمی‌توانند که آزادی اطلاعات و حق دسترسی همگانی به اطلاعات رو به راحتی هضم کنن و بپذیرند. به لحاظ ذهنی و اگر در سطح ذهنی نتونیم این حق رو به رسمیت بشناسیم و بپذیریم در سطح عینی نمی‌تونیم اون رو محقق بکنیم و به این دلیل که وقتی ما حق قائل نباشیم و یا این حق رو به رسمیت نشناسیم تلاشی هم برای تحقق اون انجام نخواهد شد».

- متن (۱۶): «جامعه ما یک جامعه سیاست زده و رسانه‌ها نیز این‌طور هستند. باید آگاهانه و هوشیارانه عمل کنند. برای مثال در حوادث مربوط به بنزین در آبان ماه تعدادی آگاهانه دست به اخلاص زدند که وضعیت متفاوت دارند و تعداد زیادی از جامعه نیز جو زده می‌شوند و تحت تأثیر این جو روانی که به وجود می‌آید دست به اعمال و رفتارهایی می‌زنند که در حالت عقلانی دست به چنین کارهایی نمی‌زنند. بنابراین یک جامعه و رسانه‌های سیاست‌زده نیز به همین ترتیب است یعنی به معنای واقعی تعقل و روشن‌فکری سیاسی به معنای واقعی کلمه ندارد بنابراین نوعی جو زدگی سیاسی در آن‌ها وجود دارد که باید تا جایی که ممکن است از آن دست‌برداریم».

- متن (۱۷): «اگر به وضعیت مطبوعات کشور نگاه کنیم، هریک از روزنامه‌ها متعلق به یک جناح یا دسته است. آن‌ها منافع گروه‌ها و دسته‌ها را به منافع و مصالح عمومی ترجیح می‌دهند. درحالی‌که بحث من و شما این است که دسترسی اطلاعات باید برای عامه جامعه و برای خیر و رفاه همگانی مورد استفاده قرار گیرد ولی رسانه‌های ما این ظرفیت را ندارند و چنین کاری انجام نمی‌دهند. برای این‌که دارای وابستگی هستند و استقلال لازم از لحاظ سیاسی و اقتصادی ندارند. بنابراین نمی‌توانند نقش روشنگرانه‌ای که به‌عنوان مطبوعات مستقل از آن‌ها انتظار دارید را ایفا کنند و نقش نظارت عمومی بر روی جامعه را انجام دهند».

ج) زیرساخت‌ها و تمهیدات

تجزیه و تحلیل نتایج حاصل از مصاحبه با ده تن از خبرگان حوزه رسانه و استادان ارتباطات در ارتباط با آزادی اطلاعات منجر به شناسایی شش بستر اصلی: فرهنگی- اجتماعی، سیاسی، حقوقی، اداری، فنی و بستر اقتصادی جهت اجرایی شدن قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران گردید. همه صاحب‌نظران بر بسترسازی نامناسب در زمانه حاضر تأکید داشتند که با اولویت‌های متفاوت نیاز امروزه قانون است.

- متن (۱۸): «دبیرخانه کمیسیون یا دقیق‌بگیم به آقای انتظامی و یه آقای فیاضی، امکانات زیادی ندارند و در واقع با سعی و تلاش شخصی دو سه نفر کارش رو شروع کرده و بودجه بزرگی ندارد امکانات زیادی ندارد درحالی‌که باید خیلی خیلی فراتر از این باشد از لحاظ امکانات و اختیارات کمیسیون تشکیل میشه، اون بخشی که به‌عنوان موتور ترویج‌کننده هست دبیرخانه است که یک نماد خیلی کوچک در وزارت ارشاد است و متشکل از چند عضو که بودجه و نیروی انسانی و نیروی دانشی کمی دارند که در حد خودشان بسیار تلاش می‌کنند».

- متن (۱۹): «سازمان‌ها خودشان برای انتشار اطلاعات داوطلب شوند اگر دولت، نهاد دولت و وزارتی نه و چند آدم خیره برای این کار بزاره که هزاران سند برای انتشار داده که می‌توانند برای مردم مفید باشه، فرهنگ گشودگی یه بخشی هم داره که یعنی شما خودتان بدون این‌که درخواستی شده باشه ازتون اطلاعات را منتشر کنید، دولت می‌تواند به وزارت خانه‌ها بگوید اسناد را منتشر کنید. قانون که اجازه داده و اصلاً الزامی نیست که کسی درخواست کند. الحمد لله اتوماسیون‌های اداری و شبکه‌ها در اختیار همه وزارت خانه‌ها هست مثلاً وزارت راه، جوانان، ورزشی، اقتصاد و هرکدام با چند نیروی خیره می‌توانند اسناد را در اختیار عموم قرار دهند».

متن (۲۰): «دولت خودش باید پیش‌تاز این مسئله باشه حالا قوه قضائیه نمی‌خوان این کار رو انجام بدن اشکال نداره اما دولت اگر می‌خواهد که این قانون جا بیوفته خودش

باید پیش‌قراول بشه و پیش‌تاز آزاد کردن اطلاعات بشه، این بهترین کاره. دولت برای تقویت این قانون پیشگام بشه بگه من اطلاعات دستگام رو منتشر می‌کنم وزارت ارشاد تا حدودی این کار رو می‌کنه و بیشتر کارهایی که انجام می‌ده رو مستنداتش رو میگذاره رو سایت که البته دلیلش این ست که خود ارشاد مسئول طراحی دبیرخانه کمیسیون آزادی اطلاعاته و باید همه وزارتخانه‌ها ملزم به انجام کار بشن و این بهترین نوع ترویج و تقویت این قانون هست».

- متن (۲۱): «مشکل این قانون نبود قانون برای الزام پاسخگویی دستگاه‌ها و نهادها است و این‌که واقعاً اگر این سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها به سؤالات پاسخ ندادند چه اتفاقی می‌افتد؟ قانون حمایت‌کننده‌ای برای این قانون نیست. خود سامانه مشکلات عدیده‌ای دارد».

- متن (۲۲): «ساختار کشور ما که یک کشور ایدئولوژیک هست اجازه هر نوع سؤال بدون سقف نمی‌دهد، شما نمی‌توانید از یک رهبر مذهبی یا مسئول مذهبی سؤالاتی بپرسید که حریم او و مردم عادی یکی بشه، به خاطر همین ما نمی‌توانیم اینجا سؤال بپرسیم».

- متن (۲۳): «برای خود اصحاب رسانه چه حق و حقوقی در این قانون قائل شدند، من چیزی ندیدم، یعنی هیچ حقی برای پرسش اصحاب رسانه در نظر گرفته نشده و حداقل افشاگری کنند که مثلاً از وزیر پرسیدم چقدر نفت صادر می‌کنی ولی جوابمو نداد هم برایش حقی قائل نشدند».

- متن (۲۴): «دریافت اطلاعات اولاً در گرو درخواست شهروند است. ثانیاً سازوکار پاسخ‌دهی نسبتاً طولانی است. ثالثاً هیچ الزامی در واقع به نظر نمی‌رسد که وجود داشته باشد برای سازمان‌های دولتی که این‌ها رو پاسخ بدهند. کما این‌که من اطلاعاتی که اخیراً کسب کردم نشون می‌دهد که هزاران درخواست شهروندان برای

تبیین چالش‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به ... ۴۵

دریافت اطلاعات از سازمان‌های دولتی بلاجواب مونده بلا اقدام مونده و کسی هم کاری نمیتونه بکنه».

- متن (۲۵): «قانون حق دسترسی اولاً محدوده عملکردش بسیار کوچک و محدود است، ثانیاً همین قانون هم عملاً اجرا نمی‌شود بسیار ناقص و نارسا اجرا می‌شود. و سازمان‌های دولتی که مشکل فرهنگی یا در واقع در اختیار گذاشتن اطلاعات دارند عملاً تفره میرن و شونه خالی می‌کنند از زیر بار ارائه اطلاعات و در نتیجه خود این قانون هم بر زمین باقی ماند».

- متن (۲۶): «اولاً باید قوانینی وجود داشته باشند که از حقوق شهروندان دفاع کنند و دوم این که زیرساخت‌های فکری جامعه خصوصاً مدیران در سطوح میانه و ارشد را قانع کنیم که چاره‌ای جز ایجاد دسترسی آزاد به اطلاعات ندارند. بعضی مواقع بخش‌نامه داریم اما با مقاومت زیاد در سطوح بعدی مواجه شده و به اندازه‌ای کارشکنی می‌شود که در آخر داده‌ای به شهروندان ارائه نمی‌شود. مقاومت بوروکراتیک و ساختار فنی مهم‌ترین موارد هستند».

- متن (۲۷): «کشورهای غربی هم در ابتدا به جامعه مدنی و حقوق مختلف دسترسی نداشتند. طی مبارزات طولانی و جنبش‌ها به این وضعیت دست یافتند و دولت‌های خود و صاحبان قدرت را وادار کردند که اطلاعات خود را در اختیار مردم هم بگذارند. جامعه ما هم مستلزم جنبش‌های مدنی و مردم است که به طرق مختلف جهت این مطالبه‌گری اقدام کنند».

- متن (۲۸): «زیرساخت‌های برای تحقق دسترسی آزاد به اطلاعات در ابتدا ظرفیت‌های سیاسی است چراکه ملاحظات مربوط به مسائل امنیتی و این که کشور ایران در معرض تهدید کشورهای دیگر است. این مسائل امنیتی موجب محدود شدن دسترسی آزاد به اطلاعات می‌شود. اگر یک هفته اینترنت قطع نمی‌شد احتمال داشت تنش‌ها همچنان ادامه پیدا می‌کرد و این یک واقعیت است».

- متن (۲۹): «بحث‌های مربوط به مسائل اقتصادی هم بسیار مهم است. اقتصادی که اطلاعاتی شده است لازمه آن این است که قوانین و مقررات و زیرساخت‌ها محقق شوند و چون کشور ایران به اقتصادی غیر اطلاعاتی و نفتی متکی بوده است لزومی ندیدند که در این حوزه پیش بروند. الزام‌ها و زیرساخت‌های اجتماعی و فرهنگی در این زمینه مهم هستند».

د) محدودیت‌ها و استثنائات قانون

فصل چهارم قانون، به استثنائات دسترسی به اطلاعات اختصاص یافته است. در زمره این استثنائات، اسرار دولتی، حمایت از حریم خصوصی، حمایت از سلامتی و اطلاعات تجاری و امنیت ملی ذکر شده‌اند. در ماده ۱۷ قانون مانند بسیاری از حقوق بشری دیگر، موارد محدودیت‌های وارد بر حق دسترسی به اطلاعات را برشمرده است. در بیشتر موارد، محدودیت‌هایی که بر حقوق بشری برشمرده می‌شود با عناوینی کلی بوده و تشخیص مصداق آنها دشوار و مبتنی بر سلیقه دست‌اندرکاران می‌شود که این، خود مانعی بر سر راه تحقق حقوق مورد نظر است. مطابق ماده ۱۷ این قانون نیز چنانچه اطلاعات مورد درخواست به امنیت یا آسایش عمومی لطمه وارد کند و این امر برای مؤسسات محرز شود، آنها می‌باید از ارائه اطلاعات خودداری کنند. این عناوین بسیار کلی بوده و تعیین مصداق‌های آن بی‌شک با دشواری‌ها و چالش‌هایی مواجه خواهد بود؛ بویژه این‌که نهاد بی‌طرفی در قانون طراحی نشده است که در صورت بروز اختلاف در بین درخواست‌کننده و مؤسسه مورد نظر، به بررسی امر پرداخته و از این مسئله جلوگیری کند که نهادهای دولتی با توسل به عناوینی از قبیل امنیت و آسایش عمومی از ارائه اطلاعات خودداری کنند.

- متن (۳۰): «رسیدگی به شکایات شهروندان در موارد نقض آزادی اطلاعات نکته مهمی است، اما ترکیب کمیسیون هست که ترکیب خوبی نیست و یکی از نقطه ضعف‌های جدی کمیسیون آزادی اطلاعات در ایران ترکیب همین کمیسیون است. در

دنیا تلاش شده ترکیب کمیسیون متشکل از کسانی باشد که در زمینه آزادی اطلاعات فعال بودند مثلاً در قانون کانادا به صراحت آمده که باید پیشینه روشنی در مورد بحث دفاع از آزادی اطلاعات داشته باشه چون قراره از این حق دفاع کنه اما در ایران ترکیب عمومی دولتی هست وزرا عضو کمیسیون هستند، وزیر اطلاعات، وزیر ارشاد، ارتباطات و... در نتیجه ساختار دولتی همیشه و وقتی شما می‌خواهید شکایت کنید میرید از دستگاه دولتی شکایت می‌کنید (از خودشون به خودشون شکایت می‌کنیم) و این ضعف بزرگ آن است».

- متن (۳۱): «اگر یک شهروندی برحسب تقاضای شخصی از یک سازمان درخواست اطلاعات می‌کنه وقتی این اطلاعات رو گرفت حق انتشار عمومی را دارد، نه چنین حقی قائل نشده قانون‌گذار در این قانون».

- متن (۳۲): «اون نظام جامع حقوقی که باید یک نظام جامع حقوقی باید شکل بگیرد که در اون جایگاه دولت، رسانه‌ها، شهروندان در زمینه تأمین و پیشبرد حق دسترسی تعریف بشه، شفاف بشه، مشخص بشه و... اجرایی کافی هم در کنارش وجود داشته باشه».

- متن (۳۳): «من دقیقاً یکی دو بار که رفتم کمیسیون صحبت کردم سه تا چیزی که دیدم، یکیش همین داستان قدرت بود که قدرت ندارند که بخوان تحکمی به یک سازمان بگن که نباید این اطلاعات رو بدی و اون هارو ملزم کنند و بعد همین داستان تبلیغات و رسانه‌ها که احساس می‌کنم که مردم باید برن دنبالشون درحالی که اونها خودشون رو باید به مردم پرزنت کنند. بحث سر اینه که دسترسی به اطلاعات نباید مستلزم تقاضا و اقدام اداری و صرف زمان برای دریافت یک اطلاعات خاص باشه؛ باید اطلاعات در فضا جریان داشته باشه و مردم هر لحظه که اراده کنند سریع و مستقیم به اون اطلاعات دسترسی پیدا کنند».

- متن (۳۴): «ببینید یکی این که این قانون به عنوان جزء داره جای کل می‌شود. یعنی همین‌طور که گفتم این قانون اون چیزی نیست که ما به عنوان حق دسترسی همگانی به اطلاعات می‌شناسیم و بخشی از واقعیت داره به عنوان کل واقعیت فروخته

می شه و نمایش داده می شه که این همون چیزی است که مردم نیاز دارن این همون چیزی است که هیچ وقت در ایران محقق نشده بوده و حالا ما محققش کردیم. البته همه کسانی که این قانون رو نوشتند و تصویب کردند و اجرا نمی کنند در عمل اما این قانون گفتم کار لازم است ولی کافی نیست و نباید نمایش در واقع این داده بشه که این همون چیزی است که باید باشد و لاغیر».

- متن (۳۵): «در مقیاس جهانی آنچه مدنظر قرار می گیرد، دولت‌ها در چند حیطة دسترسی به اطلاعات را محدود می کنند. مسئله امنیت ملی، حفظ منافع و مصالح عمومی و حفظ اخلاق و عفت عمومی است. اما تعریف جوامع با همدیگر متفاوت است. دولت‌ها غالباً به بهانه عناوین ذکرشده اطلاعات را در زیرمجموعه این عناوین قرار داده و مردم را از دسترسی به آن‌ها محدود می کنند. بنابراین وقتی این عناوین را به کار می برند باید دقیقاً مشخص کنند که منظورشان چی هست. مثلاً مسئله‌ای که هنگام افزایش قیمت بنزین پیش آمد این که با قطع اینترنت مجاری دسترسی به اطلاعات را محدود کردند و مردم را محروم کردند و بهانه این است که برای حفظ امنیت نظم عمومی بهتر است این اطلاعات در اختیار مردم قرار نگیرد. درحالی که از قبل قوانین باید این‌ها را مشخص کنند که دولت‌ها تا چه حد می توانند مردم را از دسترسی به اطلاعات محروم کنند و چه چیزی به معنای امنیت ملی، حفظ نظم و حفظ اخلاق و عفت عمومی است».

- متن (۳۶): «کشور ایران در حال حاضر تحریم است و در شرایط تحریم کشورهایی که تحریم را دور می زنند نباید اطلاعاتشان لو برود و نباید اطلاعات شفاف باشد. به عنوان مثال ما شرکت‌هایی داریم که ثبت دبی است اما برای ایران است و برای ایران تجارت می کند اگر شفاف باشد آن شرکت هم تحریم می شود».

- متن (۳۷): «برای ایران دایره شمول این قانون که دسترسی آزاد به اطلاعات حق اساسی است باید در حدی نباشد که در تحریم به آمریکایی‌ها کمک کند یا اطلاعاتی

تبیین چالش‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به ... ۴۹

که می‌تواند امنیت کشور را تهدید کند شامل این قانون نمی‌شود. دسترسی آزاد به اطلاعات واژه‌ای چند درجه است. مثلاً درجه‌ای که قابل دسترسی است مصوبات ستاد تنظیم بازار، مالیات، کاروبار بانک‌ها است اما سطحی دیگر از اطلاعات نباید دسترسی داشته باشند».

- متن (۳۸): «مخاطب اطلاعات آزاد مردم است پس ارتباطی با امنیت ملی ندارد. این یک بهانه در دست افراد می‌شود. در قانون اساسی بسیاری از اصطلاحات مانند امنیت ملی تعریف دقیق ندارد و اگر داشته باشد باید افراد پاسخگو وجود داشته باشد که چه چیزهایی مشمول این قانون می‌شود».

- متن (۳۹): «یک تلقی از حق دسترسی به اطلاعات حق دسترسی شهروندان به اطلاعات است و یک تعریف کلی است. به‌عنوان مثال حق دسترسی به شبکه‌های اجتماعی، تلویزیون‌های خارج از ایران و... است. قطع شبکه‌های اینترنت یک هفته‌ای نوعی سلب حق دسترسی آزاد به اطلاعات است و از یک طرف دیگر منظور از این دسترسی اطلاعاتی است که هر شخص به آن نیاز دارد، به‌عنوان مثال حق دسترسی به یکسری مقاله‌ها».

- متن (۴۰): «موارد استثناء به‌دقت در آن مشخص نشده و کلی است و در اختیار خود مجریان است. برای موارد استثناء بازه زمانی در نظر گرفته نشده. ما یک قانون قدیمی و مورد انتقاد از نظر حقوقدانان داریم به اسم اسناد طبقه‌بندی شده. ترکیب کمیسیون که دولتی است. برای موارد نقض آزادی اطلاعات ضمانت اجرایی دقیق و جدی وجود ندارد و ضمانت‌هایی که هست خیلی سطحی و آبکی هست».

جدول ۲- کدگذاری چالش‌های پیش‌روی قانون دسترسی آزاد به اطلاعات

مقولات	واحدهای معنایی فشرده
فرهنگ پنهان‌کاری	فرهنگ پنهان‌کاری در همه جوامع هست و در جامعه ایران به شکل عمیق‌تری وجود دارد.
	در سازمان‌های دولتی ایران یک مقاومت جدی در مقابل فرهنگ گشودگی هست. زیرا وقتی که شهروندان به اطلاعات به‌صورت آزادانه دسترسی یابند شفافیت رخ می‌دهد و عیب و ایراد کار نمایان می‌شود.
	کسانی که دارای اطلاعات و قدرت هستند بنا بر دلایل و اشکال مختلف برای این‌که تضعیف قدرت برایشان صورت نگیرد از در اختیار گذاشتن اطلاعات و دسترسی به اطلاعات جلوگیری می‌کنند.
	بعضی مواقع بخشنامه داریم اما با مقاومت زیاد در سطوح بعدی مواجه شده و به‌اندازه‌ای کارشکنی می‌شود که در آخر داده‌ای به شهروندان ارائه نمی‌شود.
سیاست زدگی	این فرهنگ بین این ۸۰ میلیون ایرانی جا نیفتاده که این حق توسست که بپرسی و از نظر من مشکل اون، نبود فرهنگ است و اصلاً قبل از آوردن این قانون باید فرهنگ آن می‌آمد و زمینه‌سازی می‌شد.
	به وضعیت مطبوعات کشور نگاه کنیم، هریک از روزنامه‌ها متعلق به یک جناح یا دسته است. آن‌ها منافع گروه‌ها و دسته‌ها را به منافع و مصالح عمومی ترجیح می‌دهند.
	هم مردم و هم روزنامه‌نگاران و هم دولت، دولت (به معنای حکومت) قدرت سیاسی به لحاظ فرهنگی هنوز نمی‌توانند که آزادی اطلاعات و حق دسترسی همگانی به اطلاعات رو به‌راحتی هضم کنند و بپذیرند
	روزنامه‌نگاران ما اعتقادی به این قانون ندارد. البته نه فقط این موضوع خیلی موضوعات دیگه هم هست که توجه نمی‌شود همین‌طور حقوقدانان و ... و افراد انگشت‌شماری به این‌جور مسائل توجه می‌کنند
زیرساخت و	مشکل این قانون نبود قانون برای الزام پاسخگویی دستگاه‌ها و نهادها است و این‌که واقعاً اگر این سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها به سؤالات پاسخ ندادند چه اتفاقی می‌افتد؟ قانون حمایت‌کننده‌ای برای این قانون نیست.

بسترهای ناکافی	ساختار کشور ما که یک کشور ایدئولوژیک هست اجازه هر نوع سؤال بدون سقف نمی‌دهد
	قانون حق دسترسی اولاً محدوده عملکردش بسیار کوچک و محدود است، ثانیاً همین قانون هم عملاً اجرا نمی‌شود، بسیار ناقص و نارسا اجرا می‌شود.
	بعضی مواقع بخشنامه داریم اما با مقاومت زیاد در سطوح بعدی مواجه شده و به اندازه‌ای کارشکنی می‌شود که در آخر داده‌ای به شهروندان ارائه نمی‌شود. مقاومت بوروکراتیک و ساختار فنی مهم‌ترین موارد هستند.
	زیرساخت‌های برای تحقق دسترسی آزاد به اطلاعات در ابتدا ظرفیت‌های سیاسی است چراکه ملاحظات مربوط به مسائل امنیتی و این‌که کشور ایران در معرض تهدید کشورهای دیگر است، موجب محدود شدن دسترسی آزاد به اطلاعات می‌شود.
چالش جامع نبودن محدودیت‌ها و استثنائات	موارد استثناء به‌دقت در آن مشخص نشده و کلی است و در اختیار خود مجریان است.
	ترکیب کمیسیون دولتی است.
	برای موارد نقض آزادی اطلاعات ضمانت اجرایی دقیق و جدی وجود ندارد
	برای موارد استثناء بازه زمانی در نظر گرفته نشده است و اسم اسناد طبقه‌بندی شده تعریف جامع و مانع نگردیده است.

مدل نظری تحقیق

جدول ۳- پیشران‌های مولد چالش‌های پیشروی قانون دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران

نیروهای ناسازگار با کارکرد آزادی اطلاعات		نیروهای سازگار با کارکرد آزادی اطلاعات
فرهنگ پنهان‌کاری از سوی دولت	↔	شفاف‌سازی از سوی دولت
سیاست زدگی جامعه و اصحاب رسانه	↔	آموزش شهروندان و اصحاب رسانه
زیرساخت‌ها و بسترهای ناکافی	↔	شکوفایی بسترهای شش‌گانه
ایرادات شکلی و ماهوی در قانون	↔	بازنگری در قانون

بحث و نتیجه‌گیری

در قانون به دسترسی آزاد به اطلاعات، برای 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 غیراستاندارد می‌گردد. بر اساس یافته‌های تحقیق، عمده علل مقاومت دولتمردان ایرانی را در چند مورد می‌توان بررسی کرد.

۱- 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» (دنینگ، ۱۳۸۳: 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 خاص، ایرانی‌ها به بهانه‌های دشمنی و تحولات متعدد خاورمیانه و تحریم‌های بین‌المللی به نام امنیت و پاسداری از استقلال سیاسی و اقتصادی کشور به کام حفظ قدرت و موقعیت خود، اطلاعات را تا جایی که ممکن است از دسترس عموم دور نگه می‌دارند. این امر منجر به علت دوم، با عنوان «سیاست زدگی» می‌گردد.

۲- سیاست زدگی به خودی‌خود یک پدیده مستقل و خودجوش نیست بلکه متغیری وابسته به متغیرها و پدیده‌های دیگر است؛ که بخشی از این متغیرها، ریشه در عوامل درون‌سازمانی دارند و بخش دیگر، وابسته به متغیرهای برون‌سازمانی‌اند. این عوامل، مجموعه پیش‌آیندهای سیاست زدگی اطلاعات را به خود اختصاص می‌دهند. همان‌گونه که در یافته‌های پژوهش تشریح گردید جامعه ما به مشکلی به نام «سیاست زدگی» مبتلاست و در تشریح این مشکل، به نقش قدرت به‌ویژه قدرت رسمی، اقتصاد رانتی، قانون‌گذاری، ریشه‌های ساختاری و تاریخی، اصحاب رسانه و البته فرهنگ عامه می‌توان اشاره کرد.

تبیین چالش‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به ... ۵۳

۳- شرایط امنیت جهانی در دهه اخیر، تحولات خاورمیانه، تحریم‌های بین‌المللی، تعارضات و اعتراضات متعدد با ریشه‌های سیاسی، فرهنگی، اقتصادی در طول یک دهه اخیر در ایران، نه تنها مقاومت در برابر حق دسترسی به اطلاعات را افزایش داده، بلکه بویژه بعد از حادثه ۱۱ سپتامبر باعث کثرت توافقات بین‌المللی گردیده که محدودیت دسترسی به اطلاعات را قوت می‌بخشد که بهانه امنیت ملی حتی منجر به قطعی اینترنت شد. این امر با استثنائات پیچیده و غیرضرور در کنار دو عامل پنهان‌کاری و سیاست زدگی منجر به عدم فراهم‌سازی بسترهای مناسب و تمهیدات لازم جهت شکوفایی قانون دسترسی آزاد به اطلاعات گردیده است.

۴- 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 (7: Rasquier & Villneuve).

به‌هرحال، با آسیب‌شناسی رفتار مقامات عمومی، شهروندان و اصحاب رسانه ضرورت تغییر بازنگری در عملکرد مقامات عمومی، فرهنگ‌سازی در خصوص دسترسی آزاد به اطلاعات و دستیابی به شفافیت اسنادی استاندارد به چشم می‌خورد. با توجه به چالش‌های چهارگانه که ذکر آن در یافته‌ها رفت، به نظر می‌رسد استفاده از تجربیات کشورهای پیشرو در عرصه این قانون و بازنگری مواد قانون از منظر این چالش‌ها، راهکار مناسبی برای حل این مشکلات باشد. در پایان می‌توان امیدوار بود که با وجود این قانون درهای تازه‌ای به سوی گسترش فرهنگ دموکراسی و نظارت باز شود؛ نه این‌که بازخوانی مجدد این قانون، منجر به تدوین اصولی جهت برچیده شدن قانون گردد.

منابع

- بهروزی، علیرضا. (۱۳۹۰)، سیاست جنایی ایران در قبال حق دسترسی آزاد به اطلاعات، *پایان‌نامه کارشناسی ارشد علوم اجتماعی*، دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (ره) قزوین.
- دنینگ، دی. ای. (۱۳۸۳)، *جنگ اطلاعات و امنیت*، گروه مترجمان، تهران: انتشارات موسسه فرهنگی هنری پردازش هوشمند علائم.
- قادری، بهروز. (۱۳۸۹)، آزادی دسترسی به اطلاعات و تأثیر آن بر نظارت مردمی در نهادهای عمومی، *پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی*، دانشگاه علامه طباطبائی.
- نمکدوست تهرانی، حسن. (۱۳۸۴)، مطالعه حق دسترسی آزاد به اطلاعات و نقش آن در پیشبرد دموکراسی، *رساله دکتری علوم ارتباطات*، دانشگاه علامه طباطبائی.
- Berliner, D (2012). "Instituionalizing Tranparency: The Global Spread of Freedom of Inforation in Law". *Master Thesis*. University of Washington.
- Bowden, R. 1999. "Access to information: A librarian's responsibility?" Paper Presented in *open meeting of the Srilanka Library Association*.
- Byrne, A. 1998. "*Freedom of Access to Information and the New Norcia Library*", New Norcia, Western Austrailia.
- Cate, F.H., Litan, R. 2002. "*Constitutional issues in information privacy*", <http://www.mttl.org/volnine/cate.pdf>.
- Dolunay, A., Kaspas, F., Kececi, G. (2017). "Freedom of mass communication in the digital age in the case of the internet: "Freedom House" and the USA example", *journal of sustainability*. 12(18) pp:124-138.
- Koren, M. (1997). "The rights to information as a condition for human development(1)", *63rd IFLA General Conference Programme and Proceedings*, NBLC the Hague, Netherlands.
- Lor, Peter John & Britz, Johannes Jacobus(2007). "Is a knowledge society possible without freedom of access to information?" *Journal of Information science*, 33(4)2007. Sage publications.
- Pasquier, M; Villeneuve, J (2007), "Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to nformation." *International Review of Administrative Sciences* 73(1):147-162

- Priftis, Athanasios & Oppenheim, Charles (1999). "Development of a National Information Policy in Greece." *Journal of Information Development*, Vol. 15, no.1.
- Rowlands, Ian. (1996). "Understanding Information Policy: concepts, frameworks and research tools". *Journal of Information Science*, 22 (1), 13-25.
- Tynes, J. S (2001). "Globalization and the 'free' flow of information". Durham: *Middle East News Online*.
- Yannoukakou, A., Araka, L. (2014). "Access to government information: right to information and open government data synergy," *Social and Behavioral Sciences* Volume 147, 25 August 2014, Pages 332-340

