



The University of Tehran Press

Challenges Posed by the Confidentiality of Regulations in the Iranian Legal System

Mohammad Khazaie¹ | Hadi TahanNazif²

1. Corresponding Author; MA. Student in Public Law, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran. Email: m.khazaie@isu.ac.ir
2. Associate Prof. , Department of Public and International Law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran. Email: tahan@isu.ac.ir

Article Info	Abstract
Article Type: Research Article	The publication of laws and regulations has always been accepted by legal scholars as an essential stage in the the legislative process. In the legal system of the Islamic Republic of Iran, the Law on the Publication and Free Access to Information, passed in 2008, emphasizes the necessity of publication and prohibits the classification of documents that create rights and obligations, including regulations such as bylaws, circulars, and guidelines. However, there are still instances of classified and confidential regulations within the Iranian legal system. This issue, regarded as a deviation in terms of public law norms, can pose serious challenges to any legal system and lead to the infringement of citizens' rights. The present research, using a descriptive-analytical method, examines the mechanism for the "classification and confidentiality of documents," the criteria for "the necessity of publishing regulations," and the reasons for the existence of confidential regulations in the legal system of the Islamic Republic of Iran. It seeks to answer the question, what challenges confidential regulations pose to the Iranian legal system? The Paper ultimately aims to propose solutions using legal tools to address these challenges.
Pages: 2345-2364	
Received: 2022/08/27	
Received in Revised form: 2022/12/03	
Accepted: 2023/01/29	
Published online: 2024/12/21	
Keywords: <i>publication of regulations, right of access to information, classification of regulations, confidentiality, confidential regulations.</i>	
How To Cite	Khazaie, Mohammad; TahanNazif, Hadi (2025). Challenges Posed by the Confidentiality of Regulations in the Iranian Legal System. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , 54 (4), 2345-2364. DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.347627.3166
DOI	10.22059/JPLSQ.2023.347627.3166
Publisher	The University of Tehran Press.



چالش‌های حرمانگی مقررات در نظام حقوقی ایران

محمد خزائی^۱ | هادی طحان نظیف^۲

۱. نویسنده مسئول؛ دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران.

رایانامه: m.khazaie@isu.ac.ir

۲. دانشیار، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران. رایانامه: tahan@isu.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: پژوهشی	انتشار قوانین و مقررات همواره به عنوان یکی از مراحل اساسی فرایند تقنین و
صفحات: ۲۳۶۴-۲۳۴۵	مقرره‌گذاری مورد پذیرش حقوقدانان بوده است. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی
تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۶/۰۵	ایران نیز «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات»، مصوب ۱۳۸۷، بر لزوم
تاریخ بازنگری: ۱۴۰۱/۰۹/۱۲	انتشار و ممنوعیت طبقه‌بندی و حرمانگی اسناد موجد حق و تکلیف، از جمله
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۱/۱۰	مقررات اعم از آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و شیوه‌نامه‌ها تصریح کرده است؛ با این
تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۳/۱۰/۰۱	حال همچنان در نظام حقوقی ایران مواردی از مقررات حرمانه و طبقه‌بندی‌شده
کلیدواژه‌ها:	وجود دارد. موضوعی که به عنوان یک ناهنجاری در عرصه حقوق عمومی،
انتشار مقررات، حق دسترسی به	می‌تواند هر نظام حقوقی‌ای را با چالش‌هایی جدی مواجه کند و منجر به تضییع
اطلاعات، طبقه‌بندی مقررات،	حقوق شهروندان شود. پژوهش حاضر با روش توصیفی-تحلیلی ضمن بررسی
حرمانگی، مقررات حرمانه.	وضعیت موجود، سازکار «طبقه‌بندی و حرمانگی اسناد» و ضوابط «لزوم انتشار
	مقررات» و علل وجود مقررات حرمانه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران،
	در پی پاسخ به این پرسش است که مقررات حرمانه، نظام حقوقی ایران را با چه
	چالش‌هایی مواجه کرده است؟ و در نهایت تلاش می‌کند برای رفع این چالش‌ها،
	راهکارهایی با استفاده از ابزارهای حقوقی پیشنهاد کند.
استناد	خزائی، محمد؛ طحان نظیف، هادی (۱۴۰۳). چالش‌های حرمانگی مقررات در نظام
	حقوقی ایران. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، ۵۴ (۴)، ۲۳۶۴-۲۳۴۵.
DOI	DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.347627.3166
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

«محرمانه» در لغت به معنای مخفیانه، پنهانی و پوشیده است (عمید، ۱۳۸۹: ۱۶۴۲)؛ و اسناد محرمانه نیز اسنادی هستند که به صورت پنهانی و دور از دسترس عمومی نگهداری می‌شوند و انتشار یا افشای آن‌ها ممنوع است. در این میان دلایل مختلفی برای ضرورت طبقه‌بندی اسناد وجود دارد؛ که می‌توان به ضرورت حفظ حریم خصوصی افراد و حفظ منافع عمومی یک جامعه به عنوان مهم‌ترین آن‌ها اشاره کرد. با این حال همانطور که طبقه‌بندی برخی از اسناد ضروری است، محرمانگی برخی اسناد نیز ممنوع است. مصداق بارز این اسناد، آن دسته از اسنادی هستند که برای عموم یا بخشی از مردم ایجاد حق و تکلیف می‌کنند، که که بارزترین نمونه آن‌ها قوانین و مقررات هستند.

ضرورت محرمانه نبودن قوانین و مقررات و حتی ضرورت انتشار عمومی آن‌ها به میزان سابقه وضع قوانین است. به نحوی که قوانین حمورابی به عنوان کهن‌ترین قانون مکتوب کشف شده بشریت، به دستور وی پس از حک بر روی سنگی بزرگ در مکانی عمومی نصب شد تا همگان از آن آگاه شوند (بهرامی احمدی، ۱۳۹۵: ۶۱). در فقه امامیه نیز قاعده قبح عقاب بلایان به عنوان یکی از قواعد اساسی استنباط، مبنای واضحی بر ضرورت عدم محرمانگی و انتشار قوانین و مقررات است. بنا بر این قاعده، انسان آنگاه قادر است تکلیفی را انجام دهد که از وجود آن تکلیف آگاه باشد و به عبارت دیگر به او ابلاغ شده باشد (مطهری، ۱۳۷۷: ۲۹۶).

ضرورت انتشار قوانین و مقررات در اولین قوانین مصوب در نظام حقوقی ایران نیز انعکاس داشته و ماده (۱) قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷/۲/۱۸ به صراحت تکلیف انتشار قوانین را بر عهده رئیس‌جمهور قرار داده است؛ اما در خصوص انتشار مقررات دولتی، اعم از آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها، تا پیش از تصویب «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» در سال ۱۳۸۷، تکلیف قانونی مصرحی وجود نداشت. با این حال به‌رغم وجود تکلیف موجود در «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» در خصوص انتشار مقررات، وجود مقررات محرمانه در نظام حقوقی ایران کماکان به عنوان یک واقعیت قابل مشاهده است؛ واقعیتی که می‌تواند هر نظام حقوقی‌ای را با چالش‌هایی جدی روبه‌رو کند. از این رو، پژوهش حاضر نیز در پی پاسخ به این پرسش است که مقررات محرمانه، نظام حقوقی ایران را با چه چالش‌هایی مواجه کرده است.

مقاله حاضر که با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از منابع علمی و برخی اسناد و مدارک دولتی تدوین و نگارش شده است، ابتدا در راستای تبیین وضع موجود به بررسی ضوابط حاکم بر محرمانگی و طبقه‌بندی اسناد در قوانین و مقررات پرداخته و سپس قوانین و ضوابط موجود در خصوص ضرورت انتشار مقررات را مورد بررسی قرار داده است. در ادامه نیز با توجه به وجود مقررات محرمانه و

طبقه‌بندی شده در نظام حقوقی ایران، زمینه‌های ایجاد این قبیل مقررات مورد بررسی قرار گرفته است تا پس از آن چالش‌ها و عواقب محرمانگی مقررات در نظام حقوقی ایران به عنوان سوال اصلی پژوهش، تبیین شود. در نهایت نیز راهکاری‌هایی حقوقی برای رفع این چالش‌ها پیشنهاد شده است.

لازم به ذکر است، با توجه به نبود توجه از سوی اغلب پژوهشگران و اساتید حقوق به موضوع محرمانگی و طبقه‌بندی مقررات، موضوع مورد بررسی در مقاله حاضر دارای پیشینه قابل ذکری نیست و فقط در بخشی از پژوهش‌های صورت گرفته حول «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» مانند کتاب «حقوق آزادی اطلاعات» نوشته دکتر محسن اسماعیلی و برخی کتب مقدمه علم حقوق^۱ در بخش «انتشار قوانین» به آن اشاره شده است. بنابراین با توجه به چالش‌های ایجاد شده به سبب وجود مقررات محرمانه در نظام حقوقی ایران و همچنین نبود پژوهش مشابه در این زمینه، بررسی چالش‌های محرمانگی مقررات در نظام حقوقی ایران ضروری به نظر می‌رسد.

۲. امکان‌سنجی محرمانگی مقررات در نظام حقوقی ایران

بر اساس ماده (۱) «قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی»، اسناد محرمانه، اسنادی هستند که افشای آن‌ها مغایر با مصالح دولت یا مملکت و یا مغایر با مصالح خاص اداری سازمان تهیه‌کننده سند باشد. انتشار و یا افشای این دسته از اسناد مطابق قوانین جرم‌انگاری شده و مجازات‌هایی در بر خواهد داشت. در این میان، برخی مقررات مصوب دولت، اعم از آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، شیوه‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها نیز مانند سایر اسناد دولتی موضوع طبقه‌بندی قرار گرفته‌اند؛ مسئله‌ای که نظام حقوقی ایران را با چالش‌های متعددی مواجه کرده است. در ادامه به عنوان مقدمه ضروری، ضوابط محرمانگی در نظام حقوقی ایران به منظور امکان‌سنجی محرمانگی مقررات، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲.۱. ضوابط محرمانگی در قانون

سابقه محرمانگی اسناد در نظام حقوقی ایران به سال ۱۳۵۳ و «قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی» باز می‌گردد. در قانون مذکور برای نخستین بار اسناد دولتی محرمانه و سری تعریف و ضوابطی برای آن تعیین شد. با این حال، مقصود اصلی از «قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی» همان‌گونه که از نام آن پیدا است، تعیین مجازات برای انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی بود.

۱. به عنوان نمونه، کتاب‌های «مقدمه علم حقوق» با عنوانین متفاوت نوشته دکتر ناصر کاتوزیان، علی اسلامی‌پناه، محمدجعفر جعفری لنگرودی و مصطفی دانش‌پژوه.

ماده (۱) این قانون تصریح می‌کند، اسناد دولتی سرّی اسنادی است که افشای آن‌ها مغایر با مصالح دولت و یا مملکت باشد، و اسناد دولتی محرمانه اسنادی است که افشای آن‌ها مغایر با مصالح خاص اداری وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی باشد. شایان ذکر است «قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سرّی دولتی» به عنوان قانون مادر در حوزه طبقه‌بندی و محرمانگی اسناد دولتی، پس از گذشت نزدیک به نیم‌قرن از زمان تصویب آن، همچنان بدون هیچ‌گونه تغییری لازم‌الاجراست، و از سال ۱۳۵۳ تاکنون تنها در موارد معدودی از جمله در موادی از «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» و «قانون ارتقا سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»، مصوب ۱۳۹۲/۲/۲۹، به وضع ضوابط جدید در خصوص طبقه‌بندی و محرمانگی اسناد دولتی پرداخته شده است.

ماده (۸) قانون «قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سرّی دولتی»، تهیه و تصویب «آیین‌نامه طرز نگهداری اسناد سرّی و محرمانه دولتی و طبقه‌بندی نحوه مشخص نمودن نوع اسناد و اطلاعات» را به وزارت دادگستری و هیئت وزیران سپرده بود؛ که این تکلیف در تاریخ ۱۳۵۴/۱۰/۲ با تصویب آیین‌نامه مذکور توسط هیئت وزیران تحقق یافت. در آخرین اراده قانون‌گذار نیز «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» مصوب ۱۳۸۷، در مواد (۱۱) و تبصره «۱» ماده (۱۷) خود، ممنوعیت‌هایی را در خصوص طبقه‌بندی اطلاعات بیان کرده است. ماده (۱۱) قانون مذکور تصریح کرده است که «مصوبه و تصمیمی که موجد حق یا تکلیف عمومی است، قابل طبقه‌بندی به عنوان اسرار دولتی نمی‌باشد و انتشار آن‌ها الزامی خواهد بود» و تبصره «۱» ماده (۱۷) «اطلاعاتی که راجع به وجود یا بروز خطرات زیست‌محیطی و تهدید سلامت عمومی» است را از شمول استثنای لزوم انتشار اطلاعات (محرمانگی) خارج کرده است.

۲.۲. ضوابط محرمانگی در مقررات

بخش عمده‌ای از ضوابط طبقه‌بندی اسناد در «آیین‌نامه طرز نگهداری اسناد سرّی و محرمانه دولتی و طبقه‌بندی و نحوه مشخص نمودن نوع اسناد و اطلاعات» مصوب ۱۳۵۴/۱۰/۱ هیئت وزیران و «شیوه‌نامه تشخیص و تفکیک اسرار دولتی از اطلاعات عمومی» مصوب ۱۳۹۹/۱/۳۰ کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، ذکر شده است. این دو مصوبه دولتی با تعیین جزئیات نظام حاکم بر نظام طبقه‌بندی در حقوق ایران، نقش به‌سزایی در وضع کنونی این سازکار ایفا می‌کنند.

۱.۲.۲. آیین‌نامه طرز نگهداری اسناد سرّی و محرمانه دولتی و طبقه‌بندی

«آیین‌نامه طرز نگهداری اسناد سرّی و محرمانه دولتی و طبقه‌بندی و نحوه مشخص نمودن نوع اسناد و

اطلاعات» اسناد سرّی و محرمانه دولت را به اعتبار مقدار مراقبتی که باید در حفظ آن‌ها شود، در چهار طبقه «به کلی سرّی»، «سرّی»، «خیلی محرمانه» و «محرمانه» دسته‌بندی و در ماده (۳) خود اختیار طبقه‌بندی اسناد را به مسئول واحدی که سند را تهیه می‌کند واگذار کرد. در ماده مذکور تصریح شده است: «طبقه هر سند را مسئول واحدی که آن سند را تهیه کرده است تعیین می‌کند، در صورتی که نظر مسئول واحد بر سرّی شناختن سند باشد باید موافقت رئیس سازمان یا مقام مادون از طرف او را نیز جلب کند.»

ماده (۴) «آیین‌نامه طرز نگهداری اسناد سرّی و محرمانه دولتی و طبقه‌بندی و نحوه مشخص کردن نوع اسناد و اطلاعات» طریق تغییر طبقه و خروج از طبقات چهارگانه را نیز به دستورالعملی که هر سازمان برای خود تهیه می‌کند، واگذار کرد. این موضوع بدین معنا است که سازمان تهیه‌کننده سند تنها خود می‌تواند، سند را طبقه‌بندی کند یا از طبقه‌بندی خارج نماید. البته در انتهای ماده بیان شده است که «اعلان یا افشای مفاد اسناد سرّی یا محرمانه از طرف مراجع ذی‌صلاحیت سند مذکور را از عداد اسناد سرّی و محرمانه خارج می‌کند.» با این حال مفهوم عبارت مراجع ذی‌صلاحیت در این بخش مشخص نشده است و ظاهر آن است که به خود نهاد طبقه‌بندی‌کننده سند اشاره دارد.

۲.۲.۲. شیوه‌نامه تشخیص و تفکیک اسرار دولتی از اطلاعات عمومی

البته پس از تصویب «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» در سال ۱۳۸۷ و ایجاد کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات بر اساس ماده (۱۸) قانون مذکور، این کمیسیون شیوه‌نامه‌ای با عنوان «شیوه‌نامه تشخیص و تفکیک اسرار دولتی از اطلاعات عمومی» را در تاریخ ۱۳۹۹/۱/۳۰ به تصویب رساند که به بر اساس قانون به تأیید رئیس‌جمهور رسیده است. بررسی این شیوه‌نامه به عنوان آخرین اقدام در نظام حقوقی کشور در حوزه محرمانگی و طبقه‌بندی ضروری است.

ماده (۱) این شیوه‌نامه بدون ارائه تعریف جدیدی از اسناد محرمانه و طبقات آن، ضوابط تعیین شده در «قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سرّی دولتی» و «آیین‌نامه طرز نگهداری اسناد سرّی و محرمانه دولتی و طبقه‌بندی و نحوه مشخص نمودن نوع اسناد و اطلاعات» در خصوص محرمانگی و طبقه‌بندی اسناد را مورد تأیید قرار داده است؛ و اسنادی که به واسطه قانون و آیین‌نامه مذکور طبقه‌بندی شده‌اند، از جمله اسرار دولتی محسوب کرده است. در ادامه ماده نیز تصریح کرده است مؤسسات مشمول قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در مورد اسناد و اطلاعاتی که فاقد طبقه‌بندی هستند، نمی‌توانند به استناد ماده (۱۳) قانون مذکور از ارائه آن‌ها به متقاضیان خودداری کنند؛ که این حکم نیز تغییری در حوزه محرمانگی اسناد ایجاد نکرده است.

ماده (۸) «شیوه‌نامه تشخیص و تفکیک اسرار دولتی از اطلاعات عمومی» با اشاره قانون آیین

دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ و به طور مشخص ماده (۳۵۱) قانون مذکور^۱، شرایط دسترسی اشخاص به اطلاعات طبقه‌بندی شده برای ارائه در مراجع قضایی را مشخص کرده است و متعرض شرایط طبقه‌بندی و نحوه خروج آن‌ها از طبقه‌بندی نشده است.

ماده (۹) تا (۱۲) به عنوان مواد پایانی این شیوه‌نامه، تنها موادی هستند که با توجه به احکام موجود در «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» ضوابط جدیدی برای نحوه طبقه‌بندی اسناد و لغو آن ارائه داده‌اند. ماده (۹) شیوه‌نامه، با استناد به مواد (۱۱) و (۱۷) «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» اطلاعاتی که طبقه‌بندی آن‌ها ممنوع است را برشمرده است. در این میان، مورد نخست «اطلاعات موجد حق و تکلیف عمومی» است، که یکی از بارزترین مصادیق آن مقررات دولتی است و موارد دیگر «اطلاعات راجع به وجود یا بروز خطرات زیست‌محیطی» و «اطلاعات راجع به وجود یا بروز تهدید سلامت عمومی» هستند.

ماده (۱۰) و (۱۱) شیوه‌نامه ذیل بند سوم با عنوان «درخواست خروج اطلاعات از طبقه‌بندی» مسیر کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات را برای رسیدگی به درخواست‌های لغو طبقه‌بندی اسناد مشخص کرده است. ماده (۱۰) بیان کرده است: «هر متقاضی که اطلاعات درخواستی او به دلیل طبقه‌بندی بودن ارائه نشده باشد و او مدعی باشد که دلایل و جهات طبقه‌بندی اطلاعات درخواستی او تغییر یافته است و یا اطلاعات درخواستی وی در زمره موارد غیرقابل طبقه‌بندی [مانند اطلاعات موجد حق و تکلیف عمومی] هستند می‌تواند از کمیسیون درخواست رسیدگی کند.» با این حال در ادامه ماده نهایت اقدام کمیسیون پس از تأیید اولیه درخواست، انعکاس مراتب به مؤسسه طبقه‌بندی‌کننده پیش‌بینی شده است. ماده (۱۱) نیز به صورت ضمنی تنها راه خارج کردن اطلاعات از طبقه‌بندی را، انجام این عمل توسط مسئول سازمانی که طبقه‌بندی اولیه را انجام داده است، ممکن می‌داند.

ماده (۱۴) شیوه‌نامه نیز که ذیل بند چهارم با عنوان «رسیدگی به اعتراض‌ها از طبقه‌بندی‌های خلاف قاعده» آمده است، صرفاً کمیسیون را «به منظور بررسی و اعلام نظر در مورد اعتراض‌ها به طبقه‌بندی اطلاعات درخواستی، ایجاد وحدت رویه در مؤسسات عمومی راجع به نحوه و درجه طبقه‌بندی اطلاعات یا خارج کردن اطلاعات از طبقه‌بندی و سایر امور مرتبط با اسرار دولتی نظیر لغو طبقه‌بندی یا کاهش طبقه و دسترسی به آن‌ها» موظف به انجام «اقدامات لازم برای آموزش، اطلاع‌رسانی و راهنمایی‌های

۱. ماده ۵۳۱- شاکی یا مدعی خصوصی و متهم یا وکلای آنان می‌توانند با مراجعه به دادگاه و مطالعه پرونده، اطلاعات لازم را تحصیل نمایند و با اطلاع رئیس دادگاه به هزینه خود از اوراق مورد نیاز، تصویر تهیه کنند.
تبصره: دادن تصویر از اسناد طبقه‌بندی شده و اسناد حاوی مطالب مربوط به تحقیقات جرائم منافی عفت و جرائم علیه امنیت داخلی یا خارجی ممنوع است.

لازم به مؤسسات عمومی» کرده است و اختیاری برای کمیسیون مربوط در راستای تغییر وضعیت طبقه‌بندی اسناد، پیش‌بینی نکرده است.

در نهایت به نظر می‌رسد، نبود به‌روزرسانی ضوابط مربوط به چگونگی طبقه‌بندی اسناد، از جمله مقررات دولتی و چگونگی خارج کردن آن‌ها از طبقه‌بندی، سبب شده است تا ضابطه کلی در حوزه طبقه‌بندی و محرمانگی اسناد در نظام حقوقی ایران، میل و اراده تهیه‌کننده سند باشد. موضوعی که موجب ایجاد چالش‌هایی در نظام حقوقی کشور شده است.

۳. لزوم انتشار مقررات در نظام حقوقی ایران

با توجه به وجود مبانی روشن و واضح در خصوص لزوم انتشار قوانین، این موضوع در نظام حقوقی ایران سابقه‌ای طولانی دارد. در خصوص انتشار قانون به معنای خاص آن یا همان قوانین مصوب مجلس، ماده (۱) قانون مدنی^۱ به صراحت تکلیف انتشار قوانین را بر عهده رئیس‌جمهور قرار داده و وی را مکلف کرده است که قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و نتیجه همه‌پرسی را ظرف پنج روز امضا و به مجریان ابلاغ و دستور انتشار آن را صادر کند. پس از آن نیز روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت پس از ابلاغ، قانون را منتشر کند (اسلامی‌پناه، ۱۳۹۹: ۲۸۸). با این حال اگر چه در «آیین‌نامه اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» و «آیین‌نامه داخلی دولت» به لزوم انتشار مقررات اشاره شده است، تکلیف قانونی مشخصی برای انتشار مقررات در روزنامه رسمی وجود ندارد. البته برخی از حقوقدانان لزوم انتشار مقررات را به طور منطقی ضروری می‌دانند (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۳۵) و در سال‌های اخیر نیز با تصویب قوانینی از جمله «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» و «قانون ارتقا سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»، این الزام شکل قانونی به خود گرفته است.

در این بخش تلاش شده است مستندات «لزوم انتشار مقررات» به عنوان طرف دیگر «محرمانگی مقررات»، مورد بررسی قرار گیرد؛ چرا که بدیهی است در صورت اثبات لزوم انتشار مقررات، امکان محرمانگی آن‌ها نیز منتفی خواهد بود.

۱.۳. لزوم انتشار مقررات در قانون

هر چند بسیاری از حقوقدانان با عنایت به عموم قاعده قبح عقاب بلا بیان، علاوه بر انتشار قوانین

۱. ماده ۱- مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه همه‌پرسی پس از طی مراحل قانونی به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌شود. رئیس‌جمهور باید ظرف مدت پنج روز آن را امضا و به مجریان ابلاغ نماید و دستور انتشار آن را صادر کند و روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت پس از ابلاغ منتشر نماید.

مجلس، انتشار مقررات دولتی را نیز ضروری می‌دانستند، با این حال، تا پیش از سال ۱۳۸۷ و تصویب «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» الزام قانونی در خصوص انتشار مقررات دولتی در نظام حقوقی ایران وجود نداشت.

پس از تصویب «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» در تاریخ ۱۳۸۷/۱۱/۶، دستگاه‌های حکومتی از جمله قوه مجریه نیز مکلف به انتشار مصوبات خود شدند. بدین شرح که بر اساس تبصره ماده (۵)، این قانون «اطلاعاتی که متضمن حق و تکلیف برای مردم است باید علاوه بر موارد قانونی موجود از طریق انتشار و اعلان عمومی و رسانه‌های همگانی به آگاهی مردم برسد.» همچنین طبق ماده (۱۱)، انتشار هر مصوبه و تصمیمی که موجد حق یا تکلیف عمومی است، الزامی بوده و چنین مصوبه‌ای قابل طبقه‌بندی نیست. بنابراین یک تکلیف و یک ممنوعیت در راستای تضمین حق دسترسی مردم به اطلاعات به نظام حقوقی ایران افزوده شد (اسماعیلی، ۱۴۰۰: ۸۱-۷۷).

چهار سال پس از تصویب «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات»، «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» نیز در ماده (۳) خود طی حکمی مفصل‌تر و دقیق‌تر بر لزوم انتشار مصوبات دولتی تصریح کرد. به موجب ماده مذکور کلیه کسانی که به امر حاکمیت اشتغال دارند و موظف شده‌اند که قوانین و مقررات، اعم از تصویب‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، رویه‌ها، تصمیمات مرتبط به حقوق شهروندی نظیر فرایندهای کاری و زمان‌بندی انجام کارها، استانداردها، معیارها و شاخص‌های مورد عمل، مأموریت‌ها، شرح وظایف دستگاه‌ها و واحدهای مربوط، همچنین مراحل مختلف اخذ مجوزها، موافقت‌های اصولی، مفاسد حساب‌ها، تسهیلات اعطایی، نقشه‌های تفصیلی شهرها و جداول میزان تراکم و سطح اشغال در پروانه‌های ساختمانی و محاسبات مربوط به مالیات‌ها، عوارض و حقوق دولت، مراحل مربوط به واردات و صادرات کالا را باید در دیدارگاه‌های الکترونیک به اطلاع عموم مردم برسانند (اسلامی‌پناه، ۱۳۹۹: ۲۸۹).

۲.۳. لزوم انتشار مقررات در مقررات

تکلیف انتشار «اطلاعات دربردارنده حق و تکلیف» که در تبصره ماده (۵) و ماده (۱۱) «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» بر آن تصریح شده است و مصداق بارز آن لزوم انتشار مقررات اعم از آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها است، در ماده (۱۰) «آیین‌نامه اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات»، مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۷، هیئت وزیران نیز مورد تأکید قرار گرفته است. ماده مذکور تصریح می‌کند: «مؤسسات مشمول قانون موظف‌اند نسبت به انتشار اطلاعات دربردارنده حقوق و تکالیف مردم از طریق رسانه‌های همگانی اقدام نمایند.»

ممنوعیت طبقه‌بندی مصوبات و تصمیمات موجد حق و تکلیف عمومی نیز همان‌طور که گفته شد در بند «۱» ماده (۹) «شیوه‌نامه تشخیص و تفکیک اسرار دولتی از اطلاعات عمومی»، مصوب ۱۳۹۹/۱/۳۰، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مورد تأکید قرار گرفت و سازکاری برای بررسی اعتراضات به طبقه‌بندی شدن اطلاعات موجد حق و تکلیف پیش‌بینی شد.

علاوه بر موارد بیان شده، تبصره ماده (۳۰) «آیین‌نامه داخلی هیئت دولت»، مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۳، لازم‌الاجرا شدن آن دسته از مصوبات هیئت وزیران که برای مردم حق و تکلیف ایجاد می‌کند را منوط به انتشار در روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران و گذشتن ۱۵ روز از زمان انتشار مصوبه کرده است. ماده مذکور بیان می‌کند: «مصوباتی که علاوه بر دستگاه‌های اجرایی و کارکنان آن برای سایر مردم حق و تکلیف ایجاد می‌نماید، ۱۵ روز پس از انتشار در روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران لازم‌الاجراست، مگر آنکه در خود مصوبه زمان یا کیفیت خاصی برای اجرای آن پیش‌بینی شده باشد». بنابراین بر اساس آیین‌نامه مذکور انتشار مصوباتی که برای مردم حق و تکلیف ایجاد می‌کند، لازمه شروع حیات حقوقی آن مصوبات است و در نتیجه انتشار آن‌ها ضرورت دارد.

۳.۳. لزوم انتشار مقررات در منشور حقوق شهروندی

«منشور حقوق شهروندی» نیز که با هدف استیفا و ارتقای حقوق شهروندی و به منظور تدوین «برنامه و خط مشی دولت»، موضوع اصل یک‌صد و سی و چهارم قانونی اساسی در سال ۱۳۹۵ تنظیم شد و به امضای رئیس جمهور رسید، بر لزوم انتشار مقررات دولتی تأکید داشته است. ماده (۲۲) این منشور تصریح می‌کند: «حق شهروندان است که از تصمیمات و اقدامات اداری که به نوعی حقوق و منافع مشروع آن‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، آگاه شوند»؛ بنابراین بر اساس منشور حقوق شهروندی دسترسی به مصوبات و تصمیم‌های دولت را از جمله حقوق شهروندان تلقی کرده است.

شایان توجه است، اگر چه منشور حقوق شهروندی جنبه قانونی و الزام‌آور ندارد، برداشتی از دیگر قوانین مصوب همچون قانون اساسی بوده و شامل حقوقی است که یا در منابع نظام حقوقی ایران شناسایی شده‌اند و یا دولت برای شناسایی، ایجاد، تحقق و اجرای آن‌ها از طریق اصلاح و توسعه نظام حقوقی و تدوین و پیگیری تصویب لوایح قانونی یا هرگونه تدبیر یا اقدام قانونی لازم تلاش خواهد کرد (افتخاری‌پور و آگاه، ۱۳۹۷: ۷۲).

۴. زمینه‌های وجود مقررات محرمانه در نظام حقوقی ایران

بر اساس آنچه گذشت، می‌توان گفت قوانین و مقررات موجود در نظام حقوقی ایران در زمینه دسترسی

آزاد به اطلاعات، دستگاه‌های دولتی را موظف کرده است، همه قوانین و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هایی که به نحوی به مراجعه‌کنندگان و مخاطبان آن‌ها مربوط می‌شود، به عنوان یکی از مصادیق بارز اطلاعات غیرقابل طبقه‌بندی، به صورت عمومی منتشر کنند. با این حال به رغم وجود این الزام قانونی صریح، همچنان نه تنها بسیاری از مقررات به صورت عمومی منتشر نمی‌شوند، بلکه مواردی از مقررات محرمانه و طبقه‌بندی شده در نظام حقوقی ایران وجود دارند.

برای واکاوی دلایل طبقه‌بندی غیرقانونی مقررات توسط مراجع صادرکننده، نیاز به آسیب‌شناسی و بررسی گسترده سازکار اداری و زمینه‌های اجتماعی وقوع چنین اقداماتی وجود دارد؛ اما از منظر قانونی «فقدان ضمانت اجرا» برای الزام قانونی به انتشار مقررات و ممنوعیت طبقه‌بندی مقررات، «اختیار تام دستگاه‌ها در طبقه‌بندی و لغو طبقه‌بندی» و «فقدان سازکار کارآمد رسیدگی به درخواست خروج از طبقه‌بندی»؛ سه زمینه اساسی محرمانگی مقررات در نظام حقوقی ایران هستند.

۱.۴. فقدان ضمانت اجرای کارآمد

از حیث قانونی مهم‌ترین زمینه تخطی از الزام به انتشار مقررات و ممنوعیت طبقه‌بندی اسناد موجد حق و تکلیف، عدم وجود ضمانت اجرای لازم برای تحقق آن‌ها است. با این حال ماده (۲۲) قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» به عنوان ضمانت اجرای احکام مندرج در این قانون، صرفاً مبالغی را به عنوان جریمه نقدی برای ضمانت اجرا تعیین کرده است.

این ماده تصریح کرده می‌کند: «ارتکاب عمدی اعمال زیر جرم می‌باشد و مرتکب به پرداخت جزای نقدی از سیصد هزار (۳۰۰،۰۰۰) ریال تا یکصد میلیون (۱۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال با توجه به میزان تأثیر، دفعات ارتکاب جرم و وضعیت وی محکوم خواهد شد:

الف) ممانعت از دسترسی به اطلاعات بر خلاف مقررات این قانون.

ب) هر فعل یا ترک فعلی که مانع انجام وظیفه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات یا وظیفه اطلاع‌رسانی مؤسسات عمومی بر خلاف مقررات این قانون شود.

ج) امحای جزئی یا کلی اطلاعات بدون داشتن اختیار قانونی.

د) عدم رعایت مقررات این قانون در خصوص مهلت‌های مقرر.

موارد چهارگانه مذکور را می‌توان، جرائم اختصاصی مذکور در «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» دانست. این موارد تنها در صورت «ارتکاب عمدی»، جرم‌انگاری شده‌اند که تشخیص آن بر عهده دادگاه است. در میان موارد مذکور در این ماده، مورد نخست می‌تواند به عنوان ضمانت اجرای احکام تبصره ماده (۵) و ماده (۱۱)، در خصوص الزام به انتشار اطلاعات موجد حق و تکلیف و ممنوعیت

طبقه‌بندی آن‌ها در نظر گرفته شود. با این حال مجازاتی که در این قانون برای این جرم تعیین شده است، فقط جزای نقدی به میزان سیصد هزار (۳۰۰،۰۰۰) ریال تا یک‌صد میلیون (۱۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال است، که با توجه به حکم ماده (۲۸) اصلاحی «قانون مجازات اسلامی» مصوب ۱۳۹۹/۲/۲۳ هر ۳ سال یک‌بار تعدیل می‌شود. بر همین اساس نیز بنابر بند «۹» تصویب‌نامه شماره ۱۵۳۹۷۳ هیئت وزیران در خصوص «تعدیل میزان مبالغ مجازات نقدی جرائم و تخلفات مندرج در قوانین و مقررات مختلف» مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۵ جرائم مذکور در ماده (۲۲) قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» به میزان پنج میلیون (۵،۰۰۰،۰۰۰) ریال تا دویست و پنجاه میلیون (۲۵۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال تعدیل شده است. بنابراین براساس ماده (۱۹) «قانون مجازات اسلامی»، مصوب ۱۳۹۲/۲/۱، حداکثر میزان جریمه مذکور، در بازه مجازات درجه ۵ و حداقل آن در بازه مجازات درجه ۷ جای می‌گیرد که بنابر تبصره «۲»^۱ ماده مذکور، این مجازات درجه ۵ به حساب می‌آید. این مجازات ظاهراً مناسب و بازدارنده نیست (اسماعیلی، ۱۴۰۰: ۱۸۹)، زیرا از طرفی منحصر در جریمه نقدی بوده و نیز میزان آن به‌رغم اصلاح، هنوز قابل توجه به نظر نمی‌رسد.

در نتیجه، ضعف ضمانت اجرای لزوم انتشار و ممنوعیت محرمانگی مقررات در کنار نداشتن نظارت کافی قضایی بر این ضمانت اجرا، سبب شده است تا مساعدترین زمینه برای «قانون‌گریزی اِبرازی» به وجود بیاید؛ بدین معنا که تصویب‌کننده مصوبه به عنوان یک کنشگر در موقعیت انجام کنش، به محاسبه سودو زیان ناشی از اطاعت نکردن از قانون می‌پردازد و به این نکته آگاه می‌شود که کنش غیرقانونی در مجموع سود بیشتری برای او به دنبال خواهد داشت (ربیع‌زاده و هاشمی، ۱۳۹۸: ۱۴۲)؛ پس بدون واهمه از عواقب انجام عمل خلاف قانون، به آن مبادرت می‌ورزد.

۲.۴. صلاحیت انحصاری تهیه‌کننده اسناد در حوزه طبقه‌بندی

بنا بر ماده (۳) «آیین‌نامه طرز نگهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و طبقه‌بندی»، مصوب ۱۳۵۴، از پایه اختیار طبقه‌بندی سند در دست مسئول واحدی است که سند را تهیه کرده است. این امر بدین معنا است که یک نهاد یا سازمان می‌تواند بدون نیاز به طی تشریفات خاص، سندی که تهیه کرده است را بی‌واسطه طبقه‌بندی کند. این در حالی است که بنا بر ماده (۴) آیین‌نامه مذکور، در خصوص خارج کردن اسناد از طبقه‌بندی و یا تغییر طبقه یک سند نیز از اساس بر طبق دستورالعملی که هر سازمان به صورت مجزا برای خود آماده می‌کند، عمل خواهد شد؛ بنابراین در عمل اختیار طبقه‌بندی یک سند و خارج کردن

۱. تبصره ۲: مجازاتی که حداقل آن منطبق بر یکی از درجات فوق و حداکثر آن منطبق با درجه بالاتر باشد، از درجه بالاتر محسوب می‌شود.

آن از طبقه‌بندی به طور کامل در اختیار نهاد تهیه‌کننده سند قرار گرفته است، امری که می‌تواند حاشیه امن مناسبی برای تخطی نهادها از تکلیفشان به انتشار قوانین و ممنوعیت طبقه‌بندی اسناد موجد حق و تکلیف به حساب بیاید.

شایان ذکر است که در ذیل ماده (۴) «آیین‌نامه طرز نگهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و طبقه‌بندی» ظرفیتی با عنوان «اعلان یا افشای مفاد اسناد سری یا محرمانه از طرف مراجع ذی‌صلاحیت» پیش‌بینی شده است؛ با این حال منظور از مراجع ذی‌صلاحیت در آیین‌نامه مذکور مشخص نیست و در عمل نیز ظرفیت این ماده تاکنون فعال نشده است.

ماده (۹) «شیوه‌نامه تشخیص و تفکیک اسرار دولتی از اطلاعات عمومی»، مصوب ۱۳۹۹، نیز که موارد ممنوعیت طبقه‌بندی را ذکر کرده است، فقط به کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات این اختیار را داده است که در صورت اطلاع از طبقه‌بندی اطلاعاتی مذکور در ماده، موضوع را به مؤسسه طبقه‌بندی‌کننده اطلاع دهد و درخواست اصلاح کند؛ بنابراین این ماده نیز متعرض صلاحیت انحصاری مؤسسه تهیه‌کننده سند در طبقه‌بندی و لغو طبقه‌بندی اسناد ندارد.

۳.۴. فقدان سازکار کارآمد رسیدگی به درخواست خروج از طبقه‌بندی

در آیین‌نامه‌ها و قوانین مرتبط با طبقه‌بندی اطلاعات تا سال ۱۳۹۹ هیچ امکانی برای اعتراض به طبقه‌بندی یک سند وجود نداشت تا اینکه در تاریخ ۱۳۹۹/۰۱/۳۰، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در یکی از آخرین شیوه‌نامه‌های خود با عنوان «شیوه‌نامه تشخیص و تفکیک اسرار دولتی از اطلاعات عمومی»، سازکاری برای رسیدگی به درخواست خروج اطلاعات از طبقه‌بندی پیش‌بینی کرد. با این وجود، این سازکار نیز به علت اختیار نداشتن کمیسیون مذکور برای خارج کردن اسناد از طبقه‌بندی در عمل تغییر محسوسی در نظام حقوقی حاکم بر طبقه‌بندی اسناد ایجاد نکرد.

بند سوم و چهارم شیوه‌نامه مذکور که با عناوین «درخواست خروج اطلاعات از طبقه‌بندی» و «رسیدگی به اعتراض‌ها از طبقه‌بندی‌های خلاف قاعده»، سه ماده از دوازده ماده شیوه‌نامه را در بر گرفته است؛ به‌رغم آنکه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات را به عنوان مرجع رسیدگی به اعتراضات به طبقه‌بندی و درخواست خروج اسناد از طبقه‌بندی معرفی کرده است، اما این آیین‌نامه نهایت اختیار کمیسیون مذکور در رسیدگی به درخواست‌ها و اعتراضات مردم را انعکاس نتیجه بررسی به مؤسسه طبقه‌بندی‌کننده و درخواست اصلاح، انجام اقدامات لازم برای آموزش، اطلاع‌رسانی و راهنمایی‌های لازم به مؤسسات عمومی، تعیین کرده است. بنابراین کمیسیون مذکور صلاحیت خارج کردن اسناد از طبقه‌بندی و یا تغییر طبقه آن‌ها را ندارد؛ بنابراین این کمیسیون فقط در مقام یک نهاد مشورتی عمل می‌کند و در عمل تأثیری در جلوگیری از طبقه‌بندی مقررات و اسنادی که طبقه‌بندی آن‌ها ممنوع است، ندارد.

۵. عواقب محرمانگی مقررات در نظام حقوقی ایران

با توجه به آنچه تا کنون مورد بررسی قرار گرفت، بنا بر قوانین و مقررات، انتشار مقررات اعم از آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها الزامی و طبقه‌بندی آن‌ها ممنوع است. با این حال، به دلیل نبود پیش‌بینی ضمانت اجرای مناسب برای این الزامات، صلاحیت انحصاری تهیه‌کننده اسناد در حوزه طبقه‌بندی و فقدان سازکار کارآمد رسیدگی به درخواست خروج از طبقه‌بندی، کماکان مقرراتی در نظام حقوقی کشور وجود دارند که محرمانه بوده و از جمله اسناد طبقه‌بندی شده به حساب می‌آیند.

طبقه‌بندی مقررات چالش‌هایی در نظام حقوقی به وجود می‌آورد که در اصل قوانین راجع به الزام به انتشار و ممنوعیت طبقه‌بندی بندی مقررات در راستای جلوگیری از بروز این چالش‌ها تدوین شده‌اند. در این بند سعی شده است که در کنار ارائه برخی از مهم‌ترین چالش‌های محرمانگی مقررات، نمونه‌هایی واقعی از مقررات محرمانه در نظام حقوقی ایران مورد بررسی قرار گیرد.

۵.۱. نقض غرض مقررگذار

وضع قانون به عنوان یک هنجار رسمی که از قوانین مصوب مجلس تا آیین‌نامه‌ها و مصوبات دولت را در برمی‌گیرد، برای اجرای قانون است و اجرای قانون در گرو آگاهی از آن (دانش‌پژوه، ۱۳۹۱: ۲۳۶). به عبارت دیگر هنگامی باید انتظار اجرای یک مقرر را داشت که مفاد آن منتشر شود و به اطلاع عموم مردم برسد؛ بنابراین پیش از انتشار مقررات، همه جاهل به آن محسوب می‌شوند و مفاد آن را نسبت به هیچ کس نمی‌توان رعایت کرد (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۳۵).

در نتیجه انتشار مقررات به عنوان مهم‌ترین لازمه اجرای آن، امری ضروری است؛ پس در صورتی که علاوه بر منتشر نشدن مقررات، مرجع تهیه‌کننده مقرر یا هر نهاد دیگری آن را طبقه‌بندی و محرمانه کند، در واقع غرض وضع‌کننده مقرر از تصویب آن نقض شده و در عمل تصویب آن مقرر عبث بوده است.

۵.۲. نقض قاعده «قبح عقاب بلا بیان»

علمای علم اصول می‌گویند مجازات کسی که از تکلیف آگاه نیست و تقصیری در کسب اطلاع ندارد، زشت است و نام این اصل را «قبح عقاب بلا بیان» می‌گذارند (اسماعیلی، ۱۴۰۰: ۷۸). برخی از حقوقدانان مسلمانان نیز تلازم میان اجرای قانون در معنای عام آن با انتشار آن را به دلیل قاعده مقبول عقلی «قبح عقاب بلا بیان» دانسته‌اند (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۳۶).

در این استدلال با استفاده از برهان خلف، لازم نبودن انتشار مقررات به عنوان یک گزاره آمرانه، کلی و غیرشخصی فرض می‌شود و در ادامه نتیجه منطقی چنین فرضی مجازات افراد خاطی از قانون خواهد

بود، که با توجه به منتشر نشدن قانون، اطلاعی از آن نداشته‌اند. در این مرحله از استدلال با رجوع به عقل و یا در صورت مخدوش دانستن حجیت عقل، مراجعه به شرع، بیان می‌شود «عقاب بلا بیان» قبیح بوده و مجاز شمرده نشده است.

با این حال به نظر می‌رسد نقض قاعده قبح عقاب بلا بیان در نتیجه محرمانگی مقررات، تنها برای لزوم انتشار و نبود محرمانگی مقررات وضع شده در حوزه حقوق کیفری و مقرراتی که رعایت نکردن آن‌ها منجر به مجازات یا جریمه می‌شود صادق است.

۵.۳. نقض اصل «عدم رافعیت تکلیف به موجب جهل به حکم»

جهل به قانون یا جهل به حکم در فقه و حقوق اسلامی به معنای بی‌اطلاعی از قانونی است که منتشر شده و موعد اجرای آن سپری شده است (جعفری لنگرودی، ۱۴۰۰: ۲۰۳). جهل مذکور بنا بر یک اصل پذیرفته شده در تمام نظام‌های حقوقی رافع تکلیف نیست؛ یعنی پس از انتشار قانون یا حکم ادعای جهل به آن به عنوان عذری در راستای رفع تکلیف، از کسی پذیرفته نمی‌شود (اسلامی‌پناه، ۱۳۹۹: ۲۹۱).

«رافع تکلیف نبودن جهل به حکم» که به مرور تبدیل به یک اصل حقوقی شده، به عقیده حقوقدانان بر مبنای ضرورت رعایت نظم عمومی استوار است؛ با این توضیح که وضع هر قانون کم‌وبیش به منافع جامعه ارتباط دارد و قانون‌گذار بنا به مصلحتی آن را تصویب کرده است؛ پس نظم عمومی اقتضا دارد که اراده آن بر تمام مردم یکسان حکومت کند؛ و اگر جهل به قانون رافع تکلیف باشد، در نتیجه فقط حقوقدانان ورزیده، آن هم در رشته خاص خود مکلف به رعایت قوانین خواهند بود و قانون به جای حفظ نظم، سبب ایجاد هرج و مرج در روابط حقوقی اشخاص خواهد شد (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۶۴). به بیان دیگر، پس از انتشار قانون، همه از ظاهر آن آگاه شده‌اند و قانون نیز به اتکای همین ظاهر همه را مطلع فرض کرده است و نظم عمومی ایجاد می‌کند که خلاف این فرض را نتوان اثبات کرد (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۶۴). با این حال فارغ از نقد و بررسی اصل مذکور، واضح است که اصل «جهل به حکم یا قانون رافع تکلیف نیست» بر فرض پیشینی انتشار عمومی قوانین استوار شده است؛ چرا که در صورت منتشر نشدن قوانین، فرض اینکه ظاهر آگاهی همه مردم از قانون باشد، بی‌معنا خواهد بود. به عبارت دیگر اگر قانونی منتشر نشود، طبیعی است که مردم به آن آگاهی نداشته باشند؛ پس اصل «جهل به حکم یا قانون رافع تکلیف نیست» که یکی از اصول حافظ نظم عمومی است، مخدوش خواهد شد.

۴.۵. نقض حق دسترسی به قانون^۱

حق دسترسی به قانون از جمله حقوق جدید بشر است که به تازگی مورد توجه حقوقدانان قرار گرفته است. این حق، پاسخی به این مطالبه مهم است که دولت باید از اینکه مردم می‌توانند در مواقع لزوم از قوانین خود آگاه شوند، اطمینان حاصل کند. به عبارت دیگر حق دسترسی به قانون، حق افراد برای شناخت و درک کافی از قوانینی است که بر آن‌ها تأثیر می‌گذارد، به طوری که شخص بتواند هم قانون را رعایت کند و هم از آن استفاده کند (Mommers, 2011: 395).

تکلیفی که به واسطه حق دسترسی به قانون برای دولت ایجاد می‌شود، عبارت است از اینکه اول اطمینان حاصل کند که قانون می‌تواند به راحتی یافت شود؛ دوم قانون به راحتی درک شود و سوم قانون توسط کسانی که مشمول آن هستند به راحتی مورد استفاده قرار گیرد (Simon, 2017: 20). برخی معتقدند با توجه به آنکه قانون در معنای عام آن را می‌توان به عنوان یکی از «اطلاعات مؤسسه عمومی» دسته‌بندی کرد، پس «حق دسترسی به قانون» نیز یکی از وجوه «حق دسترسی به اطلاعات» و «حق بر آزادی اطلاعات» است که در ماده (۱۹) میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی^۲ نیز بر آن تصریح شده است (Hins & Voorhoof, 2007: 116) (McDonagh, 2013: 25-55) (Jamar, 2001: 12).

نگاه مذکور همان نگاهی است که منجر به گنجانده شدن تبصره ماده (۵) و ماده (۱۱) در «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» شده است. به طور خلاصه، آزادی اطلاعات را می‌توان آزادی دسترسی افراد جامعه به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و برخی مؤسسات غیرعمومی تعریف کرد و بیان داشت «حق دسترسی به اطلاعات» نتیجه و محصول «آزادی اطلاعات» و به تعبیری، آزادی اطلاعات چهارچوب‌بندی شده است (انصاری، ۱۳۸۷: ۲۵).

با این حال برخی دیگر از حقوقدانان «حق دسترسی به قانون» را به عنوان یک حق بشری مستقل و جدید مطرح کرده‌اند (Simon, 2017: 25). آن‌ها معتقدند که ماهیت، هدف و عملکرد حق دسترسی به اطلاعات در متن و رویه ماده (۱۹) میثاق بین‌المللی مدنی و سیاسی با ماهیت، هدف و عملکرد حق دسترسی به قانون کاملاً متفاوت است؛ چرا که حق بر دسترسی به اطلاعات، به طور کلی مربوط به اطلاعاتی است که دولت به دلیل ساحت مدیریتی و تصمیم‌گیری خود نگهداری می‌کند و حق مذکور دولت

1. The right of access to law

۲. ماده ۱۹-

۱. ...

۲. هر کس حق آزادی بیان دارد. این حق شامل آزادی تفحص و تحصیل و اشاعه اطلاعات و افکار از هر قبیل بدون توجه به سرحدات خواه شفاهاً یا به صورت نوشته یا چاپ یا به صورت هنری یا به هر وسیله دیگر به انتخاب خود می‌باشد.

را موظف می‌کند که تمام تلاش خود برای اطمینان از دسترسی آسان، سریع، مؤثر و عملی مردم به این اطلاعات را انجام دهد؛ بنابراین ارتباط وثیقی میان حق بر دسترسی به اطلاعات با شفافیت و پاسخگویی دولت وجود دارد. این در حالی است که حق بر دسترسی به قانون، مربوط به شفافیت و پاسخگویی دولت نیست، بلکه این حق با آگاهی از قوانین دولتی که رفتار مردم را تنظیم می‌کند مرتبط است. به عبارت دیگر اینکه قوانین دولتی اطلاعاتی باشند که تنها برای برخی از مقاصد اطلاع‌رسانی شوند، قابل قبول نیست و برای دسترسی به قانون نیاز به درخواست از جانب فردی که در جست‌وجوی چیزی است که در اختیار دولت است، وجود ندارد (Simon, 2017: 25). بنابراین در صورت پذیرش وجود حقی بشری تحت عنوان «حق دسترسی به قانون»، نتیجه مستقیم آن ضرورت انتشار شفاف قوانین خواهد بود و عدم انتشار قوانین اعم از قوانین مصوب مجلس یا مقررات مصوب دولت نقض این حق به شمار می‌آیند.

نمونه‌ای واضح از نقض حق دسترسی به قانون، بخشنامه اداره کل امور اتباع و مهاجرین خارجی وزارت کشور در خصوص فرایند صدور برگه حمایت تحصیلی اتباع است. بخشنامه مذکور که ضوابط و شرایط اخذ برگه حمایت تحصیلی برای اتباع را معین کرده است و اتباع خارجی ساکن ایران باید به واسطه آن اقدام به اخذ برگه حمایت تحصیلی کنند، به دلایل نامشخص طبقه‌بندی شده است.

طبقه‌بندی این بخشنامه در پاسخ به درخواست شماره ۱۶۲۲۷۰۸۲۸۵۸۱۱ ثبت شده در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در تاریخ ۱۴۰۰/۳/۲۰ اعلام شده است. در پاسخ اعلام شده به درخواست دسترسی به بخشنامه مذکور، مدیر بخش مرتبط در وزارت کشور تصریح کرده است: «اسناد و اطلاعات درخواستی جزء اسناد طبقه‌بندی است و این دستگاه مجاز به ارائه آن به شخص غیرمسئول نیست». این در حالی است که بنا بر ضوابط قانونی، طبقه‌بندی این بخشنامه به دلیل آن که موجد حق و تکلیف است، ممنوع می‌باشد.

۵. نظارت‌ناپذیری مقررات

بنا بر اصل یک‌صد و هفتادم قانون اساسی^۱ هر کس می‌تواند ابطال تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند. دیوان عدالت اداری نیز طی فرایند پیش‌بینی شده در قانون پس از بررسی، در صورت احراز مغایرت اقدام به ابطال مصوبه می‌کند (مولایی، ۱۳۹۳: ۲۹۶).

۱. اصل یکصد و سی و هفتم - قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

بر اساس ماده (۸۰) «قانون تشکیلات و آیین دادرسی اداری دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۲، یکی از مواردی که ذکر آن در درخواست ابطال مصوبات ضروری به حساب آمده، «ذکر مشخصات مصوبه مورد اعتراض» است. این موضوع بدین معناست که ارائه تصویری از مصوبه یا دستورالعمل موضوع شکایت از شرایط اقامه دعوی نیست و چنانچه شاکی تصویر مصوبه را ارائه نکند و فقط مشخصات مصوبه موضوع شکایت را اعلام کند، شکایت قابل پذیرش است و دفتر هیئت عمومی باید تصویر مصوبه مورد شکایت را از طرف شکایت مطالبه کند؛ بنابراین اعلام مشخصات مصوبه مورد شکایت باید در حدی باشد که دفتر هیئت عمومی بتواند با اعلام مشخصات مذکور تصویر آن را از طرف شکایت مطالبه کند (مولایی، ۱۳۹۳: ۲۹۶). از طرفی قانون‌گذار در ماده (۴۴) قانون مذکور تصریح کرده است: «مطالبه اسناد طبقه‌بندی شده مطابق مقررات مربوط صورت می‌گیرد.» در نتیجه می‌توان گفت بنا بر «قانون تشکیلات و آیین دادرسی اداری دیوان عدالت اداری» محرمانه بودن یک مصوبه به‌خودی‌خود مانع رسیدگی دیوان عدالت اداری به شکایات در خصوص آن نخواهد بود.

با این حال در صورت نبود انتشار و محرمانگی یک مصوبه، از اساس امکان آگاهی عمومی از مفاد و یا حتی مشخصات اولیه آن، مانند مرجع صادرکننده مصوبه وجود نخواهد داشت، و پیرو آن شکایت از یک مصوبه محرمانه با موانع متعددی روبه‌رو خواهد شد. برای نمونه بنا بر بند «ت» ماده (۸۰) «تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» ذکر «دلایل و جهات اعتراض از حیث مغایرت مصوبه با شرع یا قانون اساسی یا سایر قوانین یا خروج از اختیارات مرجع تصویب‌کننده» در تقاضای ابطال مصوبات در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ضروری است؛ طبیعی است که در صورت نبود دسترسی به متن مصوبه، امکان ذکر جهات اعتراض و ارائه ادله مبنی بر مغایرت با شرع یا قانون اساسی و یا سایر قوانین یا خروج از اختیارات مرجع تصویب‌کننده بسیار بعید خواهد بود.

بنابراین می‌توان این‌گونه نتیجه گرفت که اگرچه امکان قانونی شکایت از مقررات محرمانه به هیئت عمومی دیوان عدالت اداری وجود دارد، اما امکان عملی شکایت از یک مصوبه که به دلیل محرمانه بودن امکان دسترسی به آن فراهم نیست، بسیار بعید و دشوار است و چنین امری نیز تا کنون در رویه دیوان عدالت اداری سابقه نداشته است.

۶. نتیجه‌گیری

به‌رغم وجود تکلیف قانونی مشخص در خصوص انتشار مقررات اعم از آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها در قوانین موضوعه، همچنان برخی مقررات محرمانه و طبقه‌بندی شده در نظام حقوقی ایران قابل مشاهده است. وجود مقررات محرمانه منجر به ایجاد چالش‌های متعددی در نظام حقوقی ایران شده است که در مقاله حاضر «نقض غرض مقررگذار»، نقض قاعده «قبح عقاب بلایان»،

نقض اصل «عدم رافعیّت تکلیف به موجب جهل به حکم»، نقض حق دسترسی به قانون و نظارت‌ناپذیری مقررات به عنوان چالش‌های ناشی از مقررات حرمانه پرداخته شد. بنابراین وجود چالش‌های مذکور ضرورت اصلاح وضع موجود در راستای جلوگیری از ایجاد مقررات حرمانه جدید و همچنین ایجاد سازکاری برای انتشار مقررات حرمانه فعلی را ایجاب می‌کند.

با بررسی قوانین موجود، می‌توان گفت عمده علت وجود غیرقانونی مقررات حرمانه، فقدان ضمانت اجرای کارآمد برای تکلیف قانونی انتشار مقررات و همچنین سازکار کنونی طبقه‌بندی اسناد است؛ بنابراین اصلاح قوانین در این دو حوزه به منظور تقویت ضمانت اجرای تکلیف قانونی انتشار مقررات و خارج کردن صلاحیت طبقه‌بندی اسناد و لغو آن از انحصار نهاد تهیه‌کننده سند، می‌تواند تا حد بسیار زیادی از ایجاد مقررات حرمانه جدید جلوگیری کند.

درباره اصلاح ضمانت اجرای تکلیف قانونی انتشار مقررات، می‌توان در کنار ارزیابی پرونده‌های قضایی تشکیل شده در این خصوص، با تنوع بخشیدن به مجازات‌های مندرج در ماده (۲۲) قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» و افزودن مجازات‌هایی مانند انفصال از خدمت و همچنین افزایش میزان مجازات نقدی مذکور در ماده (۲۲)، اجرا و کارآمدی احکام قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» را افزایش داد.

در خصوص ضرورت خارج کردن صلاحیت طبقه‌بندی اسناد و لغو آن از انحصار نهاد تهیه‌کننده سند نیز می‌توان با اعطای اختیار لغو و طبقه‌بندی اسناد به کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات موضوع ماده (۱۸) قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» که در حال حاضر وظیفه رسیدگی به درخواست خروج اطلاعات از طبقه‌بندی را دارد یا نهادهای قضایی، زمینه خروج مقرراتی که برخلاف قانون طبقه‌بندی شده‌اند، از طبقه‌بندی را فراهم آورد.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. اسلامی‌پناه، علی (۱۳۹۹). مقدمه علم حقوق. تهران: گنج دانش.
۲. اسماعیلی، محسن (۱۴۰۰). حقوق آزادی اطلاعات در ایران: شرح و تفسیر کاربردی «قانون دسترسی و انتشار آزاد/اطلاعات». تهران: پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات. ۲ ج.
۳. بهرامی احمدی، حمید (۱۳۹۵). تاریخ حقوق «ایران قبل از اسلام»: کشورهای همجوار تأثیرگذار. تهران: دانشگاه امام صادق (ع). ۲ جلد.
۴. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۴۰۰). مقدمه عمومی علم حقوق. چ ۱۴. تهران: گنج دانش.
۵. دانش‌پژوه، مصطفی (۱۳۹۱). مقدمه علم حقوق با رویکرد به حقوق ایران و اسلام. چ ۶. تهران: پژوهشکده

حوزه و دانشگاه.

۶. ربیع‌زاده، علی و هاشمی، سیدحسین (۱۳۹۸). جامعه‌شناسی حقوق عمومی: چارچوب نظری مطالعات اجتماعی حقوق عمومی در ایران. تهران: بسیج دانشجویی دانشگاه امام صادق (ع).
۷. عمید، حسن (۱۳۸۹). فرهنگ فارسی. چ ۲. تهران: اشجع. ۲ جلد.
۸. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۰). مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران. چ ۳۰. تهران: شرکت سهامی انتشار.
۹. مطهری، مرتضی (۱۳۷۷). مجموعه آثار. تهران: صدرا. ۱۰ جلد.
۱۰. مولایی، غلامرضا (۱۳۹۳). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری. تهران: جنگل.

ب) مقالات

۱۱. افتخاری‌پور، زهرا و آگاه، وحید (۱۳۹۷). جایگاه منشور حقوق شهروندی در منابع حقوق ایران. سپهر سیاست، ۱۷ (۶)، ۵۱-۵۷.

۱. انگلیسی

A) Articles

1. Hins, W.; & Voorhoof, D. (2007). Access to State-Held Information as a Fundamental Right under the European Convention on Human Rights. *European Constitutional Law Review*, 3 (1), 114-126.
2. Jamar, S. D. (2001). The human right of access to legal information: using technology to advance transparency and the rule of law. *Global Jurist Topics*, 1 (2), 1-14.
3. McDonagh, M. (2013). The Right to Information in International Human Rights Law. *Human Rights Law Review*, 13 (1), 25-55.
4. Mommsers, L. (2011). Access to law in Europe. In *Innovating Government*, TMC Asser Press, 383-398.
5. Rice, S. (2017). Examining a Right of Access to Law. *Sydney Law School Research Paper*, 17-93.