

# مفهوم، مبانی و لوازم آزادی اطلاعات

باقر انصاری

استادیار حقوق دانشگاه شهید بهشتی

تاریخ دریافت: ۸۵/۰۳/۰۴

تاریخ تایید: ۸۵/۱۲/۲۰

## چکیده

در سال‌های اخیر، به ویژه پس از تقدیم «لایحه آزادی اطلاعات» به مجلس شورای اسلامی، بحث از آزادی اطلاعات در مجامع حقوقی کشور اهمیت خاصی پیدا کرده است. با وجود این، مباحثی که در این خصوص صورت گرفته بیشتر به ضرورت و اهمیت این آزادی معطوف بوده و به سایر جنبه‌های آن توجه زیادی نشده است. این مقاله در صدد است علاوه بر توضیح مفهوم و مبانی آزادی اطلاعات، اصول و قواعدی را که برای شناسایی و اعمال کارآمد آن در نظام حقوقی کشور باید مورد توجه قرار گیرد تبیین نموده و نحوه کاربست اصول و قواعد مذکور در قوانین آزادی اطلاعات برخی از کشورها را مورد مطالعه تطبیقی قرار دهد. این مقاله می‌تواند در نقد و بررسی لایحه مذکور و تصمیم‌گیری در خصوص آن مفید باشد. واژگان کلیدی: آزادی اطلاعات، حق دسترسی به اطلاعات، شفافیت، مبارزه با فساد، لایحه آزادی اطلاعات.

## مقدمه

از زمانی که دموکراسی به عنوان مناسب‌ترین شیوه حکومت در جوامع مطرح شده است، پاره‌ای اندیشمندان مخالفت خود را با آن اعلام کرده‌اند. چه، به اعتقاد این اندیشمندان، دموکراسی در نهایت به پوپولیسم و عوام‌گرایی منتهی شده و عقلانیت را از جامعه دور می‌سازد. دشمنان جامعه باز، برای آزادی کسانی که فاقد شعور و آگاهی‌های لازم از امر حکومت و شیوه اداره جامعه هستند ارزشی قائل نشده و اکثریت اعضای جامعه را از این سنخ می‌دانند. به نظر اینان، دموکراسی، فی‌نفسه، تنها یک آرمان است و محقق نمی‌شود مگر آن که مقدمات و لوازم آن به گونه‌ای بایسته و شایسته فراهم آید.

در مقابل، حامیان دموکراسی ضمن اذعان به دشواری‌های موجود در سر راه دموکراسی، آن را آرمانی دست‌یافتنی توصیف نموده و ابزارها، مقدمات و لوازم آن را تدارک دیده‌اند:

۱- گام نخستی که برای کمک به تحقق مفاد آرمانی دموکراسی برداشته شد حمایت از آزادی مطبوعات بود که بعداً این آزادی به قلمرو فعالیت سایر رسانه‌های همگانی نیز تسری داده شد. از این ابزار، به ویژه برای آگاهی دادن به مردم در ایام انتخابات و سایر تصمیم‌گیری‌های مهم کمک گرفته شد تا مردم را در انتخاب درست یاری دهند. به همین دلیل بود که آزادی مطبوعات به رکن چهارم دموکراسی موسوم شد.

۲- گام دوم برای تحقق دموکراسی که هنوز عمر چندانی از آن نمی‌گذرد و به صورت یک موج کشورهای دموکراتیک را در بر گرفته است، شفاف سازی حکومت و دولت است. به موجب این مکانیزم، حق مردم در دسترسی آزادانه به اسناد و مدارک دولت به رسمیت شناخته شده و خانه‌های آهنی حاجب دولت (maison de fer) به خانه‌های شیشه‌ای (maison de verre) تبدیل می‌شود که مردم به آسانی می‌توانند از عملکرد آن آگاه شده و در تحقق دموکراسی به صورت آگاهانه شرکت نمایند. در واقع، حق برخورداری از آزادی اطلاعات، حق افراد جامعه است نسبت به آگاه شدن از فعالیت‌ها و برنامه‌های حکومت خود در زمان‌های گذشته، حال و آینده (Alexander 2000-2001: para. II). اهمیت این حق به اندازه‌ای است که اکسیژن دموکراسی لقب گرفته و حیات ارکان چهارگانه دموکراسی وابسته به آن اعلام شده است.

حامیان دموکراسی، اگر در دهه‌های گذشته برای تصویب قوانین مربوط به آزادی مطبوعات و سایر رسانه‌های همگانی مبارزه می‌کردند، اکنون توجه خود را به شفاف‌سازی حکومت معطوف کرده و هدف اصلی خود را مشارکت دادن واقعی همه مردم در تعیین سرنوشت خویش قرار داده‌اند. قوانین مربوط به گام دوم که تحت عناوین «Freedom of Information»، «Open government»، «Sunshine law» و «Transparency»، در کشورهای دموکراتیک به تصویب رسیده است، نشان از موفقیت هواداران دموکراسی داشته و از تعداد مخالفان این روش حکومت کاسته است.

در کشور ما نیز «لایحه آزادی اطلاعات» در مجلس شورای اسلامی در حال بررسی است و کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی نیز آن را تنها با تغییر عنوان تصویب کرده است. با توجه به این که در خصوص مفهوم، مبانی، لوازم و مقتضیات آزادی مذکور، برداشت‌های مختلف وجود دارد، ضروری است زوایای مبهم هر یک از موضوعات مذکور، بیش از پیش مشخص و از تجربیات سایر کشورها نیز در این خصوص استفاده شود. مقاله حاضر با این هدف نگارش یافته است شاید بتواند در نقد و بررسی لایحه مذکور و تصمیم‌گیری در خصوص آن نیز مفید باشد.

### بخش نخست: مفهوم شناسی

#### بند اول- آزادی اطلاعات

آزادی اطلاعات اصطلاحی است که نخستین بار در ایالات متحده آمریکا جعل شده و در مورد محتوای خود تا اندازه‌ای گمراه‌کننده است. شاید تصور شود منظور از این اصطلاح، آزادی همه انواع اطلاعات است اما این تصور درست نیست. منظور از آزادی اطلاعات، حق دسترسی افراد به اطلاعات موجود در دستگاه‌ها و مؤسسات عمومی است. قانون برخی کشورها عنوان

دقیق‌تری در خصوص این آزادی دارد که نشان دهنده محتوای آن نیز می‌باشد. برای مثال، فرانسه از عنوان آزادی دسترسی به اسناد اداری<sup>۱</sup> و کانادا از عنوان دسترسی به اطلاعات<sup>۲</sup> استفاده کرده است.

#### بند دوم- حق دسترسی به اطلاعات

حق دسترسی به اطلاعات، نتیجه و محصول آزادی اطلاعات و به تعبیری، آزادی اطلاعات چارچوب بندی شده است. منظور از حق دسترسی به اطلاعات، آن است که هر یک از اعضای جامعه در هر زمان بتواند تقاضای دسترسی به اطلاعاتی را داشته باشد که در یکی از مؤسسات عمومی و گاه خصوصی نگهداری می‌شود و آن مؤسسه تنها بر مبنای دلایل احصا شده و مشخص بتواند درخواست وی را رد کند (Dyrberg 1999:157).

#### بند سوم- تفاوت با سایر آزادی‌ها

از حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات حکومتی به عنوان یکی از لوازم اصلی آزادی‌های بیان و مطبوعات یاد می‌شود، زیرا مهم‌ترین وسیله حقوقی جهت تهیه اطلاعات لازم و دقیق برای اعمال آزادی‌های مذکور به شمار می‌رود. با وجود این، آزادی اطلاعات با آزادی‌های بیان و مطبوعات، مترادف نبوده و مفهوم متفاوتی دارد:

در بسیاری از اسناد و کنوانسیون‌های بین‌المللی راجع به آزادی بیان همانند «اعلامیه جهانی حقوق بشر»، «میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی»، «منشور آفریقایی در مورد حقوق بشر و مردم»، «کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر» و «کنوانسیون اروپایی حقوق بشر»، «کنوانسیون ملل متحد درباره حقوق کودک» و «اصول مبنایی ملل متحد درباره استقلال قوه قضائیه» از آزادی اطلاعات به عنوان یکی از مهم‌ترین مقدمات آزادی بیان نام برده شده است و این دو آزادی، از یکدیگر جدا نشدنی شناخته شده‌اند. از این رو، اشخاصی که از حق آزادی بیان برخوردارند از حق دسترسی به اطلاعات نیز باید برخوردار باشند، اما نباید فراموش کرد که دسترسی به اطلاعات لزوماً به قصد بیان آنها صورت نمی‌گیرد و بیان تنها یکی از کارکردهای آن است. بنابراین، آزادی اطلاعات مقوله‌ای است که باید مستقل از آزادی بیان نیز مورد حمایت قرار گیرد و صرفاً به تسری حمایت‌های آزادی بیان به حق دسترسی به اطلاعات بسنده نشود.

علاوه بر این، آزادی بیان یکی از آزادی‌های مدنی و سیاسی است که تنها شهروندان و اشخاص حقوق خصوصی از آن برخوردارند و مقامات حکومتی و اشخاص حقوق عمومی از شمول آزادی مذکور خارج‌اند آزادی اطلاعات، تعبیری از بیان اطلاعات به وسیله حکومت است ولی به

1- Loi no 78-753 du 17 Juillet 1978 de la Liberté d accès au documents administratifs  
2- Access to Information Act.

هنگامی که حکومت اطلاعاتش را در دسترس مردم قرار می‌دهد نمی‌توان گفت که از آزادی بیان استفاده می‌کند؛ او صرفاً به تکلیف خود نسبت به اطلاع‌رسانی عمل می‌کند. همچنین، حق دسترسی به اطلاعات بر مبنای آزادی اطلاعات، جنبه فردی دارد. مطبوعات در برخورداری از این آزادی با شهروندان برابر هستند و در واقع، همانند یکی از اشخاص حقوق خصوصی، حق دسترسی به اطلاعات دولتی را دارند. با وجود این، مطبوعات، علی‌الاصول، به قصد انتشار اطلاعات، برای دسترسی به آنها تلاش می‌کنند در حالی که در چارچوب آزادی اطلاعات، ممکن است دسترسی به اطلاعاتی مجاز شناخته شود که انتشار آنها ممنوع است.

### بخش دوم: مبانی آزادی اطلاعات

#### بند اول - شفافیت (Transparency / openness)

شفافیت یک اصطلاح سیاسی است که شکل حقوقی نیز به خود گرفته است (Berge, 2000: 8). همان‌طور که برخی صاحب‌نظران متذکر شده‌اند مفهوم شفافیت از لایه‌های مختلفی تشکیل شده و در زمینه‌های مختلف پیچیدگی‌های خاصی پیدا می‌کند. با وجود این، برای ارائه یک رهنمود جهت شناسایی عناصر شفافیت باید اذعان داشت که بصیرت، دانش و دسترسی عمومی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی مهم‌ترین عناصر مشخصه شفافیت هستند (Twomey, 1996: 838). یک نظام اداری و قانون‌گذاری شفاف نظامی است که امکان بصیرت را برای شهروندان خود فراهم می‌آورد. بر این اساس، دسترسی مردم به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی، امکان بصیرت همگانی را در یک سطح پیشرفته و مؤثر فراهم می‌کند (Berge, 2000: 8).

در مورد ضرورت شفاف‌سازی حکومت‌ها دلایل مختلفی ارائه شده است که سه دلیل عمده در این زمینه قابل ذکر است (Verhoeven, 2000: 1-2):

اولاً، تقریباً، سستی‌ترین دلیل برای شفاف‌سازی حکومت‌ها این است که شفافیت حکومت، کنترل‌کنش و واکنش‌های مؤسسات عمومی را تسهیل می‌کند. سخن مذکور مبتنی بر این پیش‌فرض است که قدرت فسادآور است. از نظر فردی، کنترل مستلزم دسترسی به اطلاعات برای دفاع فرد از خودش در قبال حکومت و جلوگیری از سوءاستفاده احتمالی حکومت از قدرتش در برابر وی می‌باشد. از نظر شهروندی، کنترل اساساً برای جلوگیری از سوءاستفاده‌های اشخاصی که مردم برای حکومت بر خود انتخاب کرده‌اند ضروری است. آگاهی و بصیرت ناظر و کنترل‌کننده بیرونی، پیش شرط نظارت و کنترل است که این پیش شرط در نتیجه شفافیت حاصل می‌شود و هر چه بصیرت عمومی افزایش پیدا کند زمینه‌های سوء مدیریت یا کتمان سوء مدیریت‌ها از بین رفته یا کاهش پیدا می‌کند (Berge, 2000: 10).

ثانیاً، افزایش عقلانیت و جنبه مشورتی و کارآمدی فرآیندهای تصمیم‌سازی و در نتیجه اعتماد عمومی به حکومت درگرو 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 آن‌هم با روش‌های مؤثرتر نایل شوند. (Verhoeven, 2000: 1-2)

ثالثاً، به نظر برخی اندیشمندان، مهم‌ترین و عقلانی‌ترین دلیل برای شفافیت آن است که مشارکت فعال شهروندان را در امور سیاسی تقویت می‌کند. شفافیت، یکی از شروط اساسی برای جهت‌گیری اراده اشخاص است که این اراده، برای ایجاد جامعه مردم‌سالار نقش حیاتی دارد. این مبنای شفافیت بر نظریه‌های دموکراسی مشورتی تکیه دارد. بر اساس این نظریه‌ها، شفافیت حکومت را نمی‌توان صرفاً به شکل‌های کنترل پارلمانی محدود کرد بلکه، شفافیت باید شامل طیف وسیعی از سازوکارهایی باشد که مشارکت شهروندان در سیاست‌گذاری‌ها را از طریق دسترسی مؤثر به روندهای سیاست‌گذاری و اظهار نظر در آن روندها ممکن می‌سازد. (Ibid: 5)

بنابراین، شفافیت پیش شرطی است برای مشارکت شهروندان در نظام سیاسی. تنها یک نظام باز می‌تواند منافع شهروندان را تأمین کرده و اطلاع‌رسانی کند و در نتیجه از التزام و تعهد بیشتر شهروندان خود استفاده کند (Berge, 2000: 11). به همین دلیل، برخی صاحب نظران معتقدند که شفافیت و مردم‌سالاری دو اصل توأمان هستند (Curtin, 1996: 95).

#### بند دوم- مشارکت مردمی و نظارت مستمر

در دنیای معاصر، آزادی اطلاعات به عنوان لازمه دموکراسی مشارکتی شناخته شده و به دلیل کارکردهای مفیدش، اکسیژن مردم‌سالاری لقب گرفته است؛ زیرا اگر مردم ندانند در جامعه آنها چه می‌گذرد و اگر اعمال حاکمان و مدیران جامعه از آنها پنهان باشد، چگونه قادر خواهند بود در اداره امور جامعه نقش ایفا کرده و سهم مهمی داشته باشند (Mendel, 1999: Preface).

یکی از ایرادهای بزرگی که بر مردم‌سالاری وارد می‌شود این است که اکثریت عددی نمی‌توانند ملاک یا دلیل حقیقت یا درستی چیزی باشند؛ چه بسا یک یا چند شخص آگاه بتواند بهتر از اکثریت فکر کند و تصمیمات درست‌تر اتخاذ کند. آزادی اطلاعات تدبیری است برای پاسخ‌گویی به این ایراد. به موجب این آزادی، اطلاعات عمومی و به ویژه اطلاعات دستگاه‌های حکومتی باید آزادانه برای افراد جامعه، قابل دسترس باشد و جز در موارد استثنایی نباید حق دسترسی مردم به این اطلاعات را محدود کرد. از این پس، دیگر صرف اکثریت عددی نیست که تصمیم‌گیری می‌کند بلکه اکثریت مطلع و آگاه به مسائل جامعه است که مبنای تصمیم‌گیری‌های مردم‌سالارانه قرار می‌گیرد.

در گذشته، مشارکت مردم در حکومت و تعیین سرنوشت خود بیشتر در ایام انتخابات صورت می‌گرفت و پس از آن نه انتخاب کنندگان از کم و کیف اموری که وکیل و منتخب آنها انجام می‌داد آگاه بودند و نه انتخاب شدگان خود را مکلف به اطلاع‌رسانی و پاسخ‌گویی در برابر موکلان خود می‌دانستند. اما در روزگار کنونی، برای داشتن یک مردم سالاری زنده و شاداب، این نوع مشارکت اتفاقی و موردی باید جای خود را به مشارکت فراگیر و نظارت مستمر مردمی بدهد. مردم نه تنها باید حاکمان و مدیران خود را انتخاب کنند پس از انتخاب نیز هر زمان که بخواهند باید حق داشته باشند به اطلاعات راجع به نحوه عملکرد مدیران جامعه دسترسی داشته باشند و از آنها درخواست اطلاع‌رسانی کنند. دستگاه‌های دولتی نیز باید مکلف شوند اطلاعات خود را با رعایت برخی استثناها در دسترس عموم قرار دهند و تدابیر لازم را برای انجام این تکلیف اتخاذ کنند. به دیگر سخن، آزادی اطلاعات و حق دسترسی مردم به اطلاعات دستگاه‌های حکومتی، مهم‌ترین مقدمه نظارت مردم بر حکومت است که در اصل هشتم قانون اساسی ما بر آن تصریح شده است.

#### بند سوم- مبارزه با فساد

علاوه بر فراهم نمودن زمینه‌های مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های راجع به مسائل عمومی و نیز نظارت مردم بر عملکرد مدیران جامعه، حق دسترسی به اطلاعات موجود در دستگاه‌های دولتی، ابزار مهمی برای مبارزه با فساد اداری نیز می‌باشد (Verhoeven, 2000:2). به اعتقاد برخی صاحب نظران، شفافیت، کلیدی ترین روش برای جلوگیری از فساد، کشف فساد و حمایت از تمامیت حکومت است (Frankel, 2001:1). وقتی مردم از میزان بودجه کشور، نحوه تخصیص آن به دستگاه‌های حکومتی و چگونگی مصرف آن و قراردادهایی که این دستگاه‌ها با اشخاص مختلف و به مناسبت‌های مختلف منعقد می‌کنند دسترسی داشته باشند، بسیاری از زمینه‌های فساد اداری و مالی از بین می‌رود. افراد نالایق به آسانی نمی‌توانند وارد دستگاه‌های حکومتی شوند و بسیاری از مجاری رانت خواری بسته می‌شود. «اسرار گرایی» (Secrecy) افراطی پوششی است که خطاهای حکومت و مأموران در پشت آن پنهان می‌شود و آزادی اطلاعات در صدد است تا «شفاف‌سازی حکومت» (open government) را جایگزین آن سازد (Transparency International, 2000: 236).

#### بند چهارم- تعلق اطلاعات به مردم

مبنای دیگر برای دفاع از آزادی اطلاعات و دسترسی به اطلاعات دولتی آن است که در یک جامعه مردم‌سالار، کل حکومت و اطلاعات آن به مردم تعلق دارد (Carver: 25) و حاکمان و مدیران جامعه، به طور مستقیم یا غیرمستقیم، نماینده و وکیل مردم هستند. بر این اساس، هر مالکی می‌تواند به دارایی خود دسترسی داشته باشد و از کم و کیف اداره آن مطلع شود. اطلاعات موجود در دستگاه‌های حکومتی به حکومت

تعلق ندارد بلکه از آن مردم است و حکومت به نمایندگی از مردم از آن اطلاعات نگهداری می‌کند (32nd Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples Rights, 2002: 17-23) همچنین، مردم به عنوان موکل هر زمان که مایل باشند می‌توانند از وکیل خود بخواهند تا حساب دوره تصدی خود را پس دهد و به آنان پاسخ دهد که با بودجه عمومی چه کرده و امور آنها را چگونه اداره کرده است؟ (Transparency International, 2000: 238)

#### بند پنجم - پاسخ گویی

سرانجام آن که حق دسترسی مردم به اطلاعات موجود در دستگاه‌های حکومتی مقدمه پاسخ‌گویی حکومت به شمار می‌رود (Mendel, 1999: 1). وقتی مردم از کم و کیف اداره امور خود آگاه شوند ممکن است ده‌ها پرسش یا نکته مبهم در این باره برای آنها مطرح شود. حکومت پاسخ گو، حکومتی است که این پرسش‌ها و نکته‌های مبهم را با گوش باز می‌شنود و به آنها پاسخ معقول می‌دهد. بنابراین، حق دانستن با پاسخ‌گویی، یعنی هدف اصلی تمام نظام‌های حکومتی دموکراتیک پیوند همیشگی خورده است. اگر فعالیت‌های حکومت و فرایند تصمیم‌گیری‌ها از نظارت عمومی پنهان داشته شوند، قضاوت آگاهانه و ارزیابی‌های مردم، مطبوعات و پارلمان دشوار و حتی بی‌ثمر خواهد بود. البته در درون حکومت‌ها سازوکارهایی نظیر مجلس، دادگستری یا یک «آمبودزمان» (Ombudsman) وجود دارد که از آنها برای بررسی و کنترل سوءاستفاده مجریان حکومت از قدرت استفاده می‌شود، لیکن برای این که این سازوکارها نیز کارآمد باشند، دسترسی آنها به اطلاعات اجتناب‌ناپذیر است.

#### بند ششم - بار اثبات مشروعیت

این سخن در نظریه حقوقی مشهور است که مشروعیت قدرت صرفاً با فاصله گرفتن شکلی آن از قدرت محقق نمی‌شود، بلکه مشروعیت به تحقق سطح معینی از ارزش‌هاست که در جریان امور اداری و تقنینی و مطابق با حاکمیت قانون تأمین می‌شود. مهم این نیست که قدرت از کجا می‌آید بلکه مهم آن است که چگونه به کار می‌رود.

به علاوه، مسئله مشروعیت یک مسئله اثباتی نیز می‌باشد: حکومت و تمام قوای آن باید نشان دهند که قدرت آنها از کجا نشئت می‌گیرد. در نتیجه، آنها به نوعی بار اثبات را بر عهده دارند. هر قدمی که آنها جهت فاصله گرفتن از شهروندان بردارند باید با توجیهات لازم و کافی همراه باشد. روند محرمانگی، تأثیر شهروندان بر حکومت را کم کرده و بین قدرت و منشأ آن یعنی مردم، فاصله و حاجب ایجاد می‌کند. بنابراین، هرگونه فرآیند محرمانه نیاز به توجیه دارد. بر این اساس، می‌توان تأیید کرد که همواره یک فرض شفافیت در نظام‌های دموکراتیک وجود دارد و هر کس بخواهد برخلاف این فرض عمل کند باید دلایل کار خود را ارائه دهد (Berge, 2000: 11).

## بند هفتم - تولید علم

همان طور که اشاره شد منظور از آزادی اطلاعات، حق دسترسی هر یک از شهروندان به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی است. اهمیت این دسترسی از نظر تولید علم از آن روست که بسیاری از پژوهش‌های علمی و فنی و ادبی و هنری در برخی جوامع همانند جامعه ما در دستگاه‌ها و مؤسسات دولتی انجام می‌شود. داده‌های ارزشمند و متنوع غالباً با استفاده از کمک‌های مستقیم یا غیرمستقیم دولت و در قالب قراردادهای پژوهشی با دولت تولید می‌شوند. دسترسی آزاد به این داده‌ها یا اطلاعات و انتشار کامل نتایج پژوهش‌ها برای پیشرفت علم و نظام نوآوری جنبه حیاتی دارند؛ به نحوی که در قوانین و مقررات برخی از کشورهای جهان بر اهمیت این مطلب تأکید شده و ساز و کارهای قانونی در حمایت از آن پیش بینی شده است.

نظام حقوقی و سیاستگذاری پژوهشی برخی کشورها به گونه‌ای جهت‌گیری کرده‌اند که بیش از پیش به تولید داده‌های علمی و انتشار و اشاعه آنها و به طور کلی قابل دسترسی بودن داده‌ها و نتایج پژوهش‌های علمی برای دانشمندان و پژوهشگران و عموم علاقه‌مند کمک کنند. در این راستا، به ویژه داده‌ها و پژوهش‌های تولید شده در مؤسسات پژوهشی دولتی یا داده‌ها و پژوهش‌هایی که با استفاده از منابع دولتی تهیه و تولید می‌شوند، در اولویت قرار گرفته و با استفاده از روش‌های مختلف تلاش شده است اصل قابل دسترسی بودن حداکثری داده‌ها و پژوهش‌های مذکور جنبه عملیاتی و اجرایی به خود بگیرد. برای مثال، دولت آمریکا صریحاً همه اطلاعات تولید شده به وسیله حکومت فدرال و بیشتر ایالت‌های حکومتی را از شمول حمایت‌های حقوق مالکیت‌های فکری استثنا کرده است؛ با استفاده از ساز و کارهای قراردادی، قواعد و رویه‌های سنتی حاکم بر در دسترس دیگران قرار دادن داده‌های پژوهشی را تقویت کرده و این امر را به عنوان یکی از شروط اعطای تسهیلات و کمک‌های مالی برای جمع‌آوری داده‌ها یا انجام پژوهش‌ها قلمداد کرده است؛ قلمرو داده‌ها و اطلاعات غیرقابل حمایت به وسیله نظام کپی‌رایت و نیز قلمرو سایر استثناها و امتیازاتی را که با هدف حمایت از تولید و اشاعه علم و آموزش برقرار می‌شوند، بسیار گسترش داده است. (Steering Committee on the Role of

Scientific and Technical Data and Information in the Public Domain, 2003:3)

بنابراین، باید با اندیشمندان همداستان شد که معتقدند داده‌ها و اطلاعاتی که به وسیله حکومت تولید می‌شود ضرورتاً باید در حوزه عمومی و در دسترس همگان قرار گرفته و از قلمرو مالکیت‌های فکری مستثنا شوند. مهم‌ترین دلایل چنین پیشنهادی آن است که:

۱- واحدهای حکومتی، برخلاف مؤلفان و سرمایه‌گذاران و ناشران بخش خصوصی نیازی به آن ندارند که با اعطای حقوق مالکانه به داده‌ها و اطلاعاتی که توسط آنها تولید می‌شود انگیزه لازم برای ادامه فعالیت‌های خود داشته باشند، زیرا اینان وظایف خود را از جمله در خصوص جمع‌آوری

داده‌ها و اطلاعات پژوهشی، بر اساس صلاحیت خود و تکلیفی که در خصوص ارائه خدمات عمومی بر عهده دارند انجام می‌دهند و نه با انگیزه دستیابی به مالکیت فکری.

۲- در مورد اطلاعاتی که توسط دولت تهیه می‌شود هزینه‌های لازم قبلاً به وسیله مالیات‌دهندگان یعنی مردم پرداخت شده است. لذا، می‌توان ادعا کرد که حقوق ناشی از آن اطلاعات به شهروندانی تعلق می‌گیرد که هزینه‌های تولید آنها را پرداخت کرده‌اند و نه به واحد دولتی که اطلاعات مذکور را به نیابت از شهروندان تولید کرده است.

۳- با انتشار و اشاعه داده‌ها و اطلاعات حکومتی از طریق اینترنت، منافع زیادی نظیر رفاه اجتماعی و تحقق ارزش‌های آموزشی، فرهنگی و «به زمامداری» تأمین می‌شود که فراتر از منافع اقتصادی ناشی از حمایت از مالکیت‌های فکری است.

در کشور ما نیز دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات و آزمایشگاه‌های وابسته به دانشگاه‌ها یا وزارتخانه‌های صنایع و معادن، جهاد کشاورزی، بهداشت و درمان و آموزش پزشکی از جمله مهمترین مؤسسات عمومی کشور هستند که حجم انبوهی از داده‌ها، تحلیل‌ها و نتایج و گزارش‌های پژوهشی در آنها موجود است. آزادی اطلاعات، به این معناست که پژوهش‌های انجام شده با بودجه عمومی و اطلاعات و نتایج حاصل از آنها به عموم تعلق دارد و انحصار بردار نیست. روشن است که دسترسی پژوهشگران و دانشمندان و حتی عموم مردم به اطلاعات مذکور می‌تواند نقش زیادی در اشاعه دانش در جامعه و نیز نظارت و مراقبت بر انجام پژوهش‌ها در مؤسسات عمومی داشته باشد.

### بخش سوم: لوازم تحقق آزادی اطلاعات

برای فعلیت یافتن آزادی اطلاعات، تمهید مقدمات و پایبندی به لوازم آن ضروری است. این بخش از مقاله درصد است با توجه به نظریه‌هایی که در مورد اعمال کارآمد آزادی اطلاعات ابراز شده‌اند و نیز رویه‌هایی که کشورهای مختلف جهان در کاربست نظریه‌های مذکور داشته‌اند، لوازم تحقق کارآمد آزادی اطلاعات را معرفی و مورد مطالعه قرار دهد. بدین منظور، «اصول حاکم بر قانون گذاری درباره اطلاعات»<sup>۱</sup> که توسط «توبی مندل» (Toby Mendel) تدوین شده و از اعتبار و شهرت زیادی برخوردار است، «اصول ژوهانسبورگ درباره امنیت ملی، آزادی بیان و دسترسی به اطلاعات»<sup>۲</sup> و «اصولی برای قانون گذاری درباره آزادی اطلاعات»<sup>۳</sup> که توسط «ونکات ایر» (Venkat Iyer) تدوین شده است به عنوان مباحث نظری و قوانین آزادی اطلاعات برخی از کشورهای جهان به عنوان

1- The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation( 1999).  
2- The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information (1995).  
3- Freedom of Information: Principles for Legislation(2000).

رویه‌های موجود در جهان در خصوص لوازم آزادی اطلاعات مورد بحث قرار می‌گیرند. این لوازم عبارتند از:

#### بند اول- گسترده ساختن قلمرو آزادی اطلاعات

برای نیل به اهداف آزادی اطلاعات لازم است عناصر تشکیل دهنده این آزادی همانند «اطلاعات» و «مؤسسات عمومی» و «متقاضی دسترسی به اطلاعات» در معنای موسع خود مورد توجه قرار گیرد.

#### الف- تعریف اطلاعات

در قوانین کشورها در زمینه مفهوم «اطلاعات» یک اختلاف ترمینولوژیک به چشم می‌خورد. برخی کشورها از دسترسی به «اطلاعات» (Information) سخن رانده‌اند و برخی دیگر از دسترسی به «اسناد» (Document) یا «سوابق» (Records) دولتی. تعریف این واژه‌ها بسیار مهم است و قلمرو دسترسی شهروندان به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی را حسب مورد گسترده یا محدود می‌کند: اطلاعات مفهوم عامی است که ممکن است در یک سند یا در جزئی از یک سند گنجانده شده باشد و یا این که متشکل از مجموع اسناد یا منابع غیرنوشته و غیرسند باشد. به دیگر سخن، اطلاعات به یک بخش انتزاعی از دانش گفته می‌شود اما سند به یک چیز عینی و اغلب به یک برگه اطلاق می‌گردد.

تحقق کارآمد آزادی اطلاعات مستلزم آن است که چنان چه از اصطلاحاتی غیر از اطلاعات در قانون آزادی اطلاعات استفاده شده باشد، وسیع‌ترین معنای ممکن به واژه استعمال شده داده شود؛ به گونه‌ای که اطلاعات موجود در صورت جلسات، کتاب‌ها، نقشه‌ها، طرح‌ها، تصویرها، فیلم‌ها، میکروفیلم‌ها، میکروفیش‌ها و نوارهای ضبط صوت و نوارهای ویدئویی و سی‌دی‌ها و دیسک‌ها و سایر رسانه‌ها مشمول آن عناوین شوند (Mendel, 1999: Principle 1). اطلاعات مذکور ممکن است در جریان و دستور کار باشند، راکد و منتظر طرح و بررسی باشند و یا در بایگانی‌های مؤسسات عمومی یا در مرکز ملی نگهداری اسناد و آرشیو قرار داشته باشند.

بنابراین، منظور از «اطلاعات» در آزادی اطلاعات دربرگیرنده تمام سوابق، اسناد و مدارکی است که صرف نظر از شکل ذخیره و نگهداری (سند، نوار، ضبط الکترونیکی و نظایر آن)، صرف نظر از منبع (این که آیا به وسیله مقام عمومی یا سایر مقامات تولید شده باشد) و صرف نظر از تاریخ تولید، در یک واحد دولتی نگهداری می‌شود (Ibid).

در عمل، قوانین آزادی اطلاعات برخی کشورها همانند تایلند، اطلاعات را بسیار وسیع تعریف کرده‌اند به گونه‌ای که شامل هرگونه سابقه‌ای می‌شود که صرف نظر از شکل یا وضعیت آن

در یک مؤسسه عمومی نگهداری می‌گردد؛ خواه آن اطلاعات نگهداری شده طبقه‌بندی شده باشند یا نشده باشند (Official Information Act of Thailand: 1997). برخی دیگر از کشورها همانند پاکستان قلمرو قانون را صرفاً به اطلاعاتی محدود ساخته‌اند که برای مقاصد رسمی (دولتی) به کار می‌رود (Freedom of Information Ordinance of Pakistan (2002)). این قانون به نحو غیر ضروری حق دسترسی را محدود می‌سازد، زیرا چه بسیار است اطلاعاتی که برای مردم مفید است ولی برای مقاصد رسمی (اداری) کاربرد ندارد. قانون سوئد نیز تنها اسناد راجع به موضوعاتی را که تصمیم‌گیری نهایی در مورد آنها شده است مشمول آزادی اطلاعات می‌داند (See: <http://www.uni-wuerzburg.de/Law/sw03000.html>).

علاوه بر شناسایی معنای موسع برای اطلاعات مشمول آزادی اطلاعات، لازم است به دو نکته دیگر در این خصوص توجه شود:

۱- اصل قابل تفکیک بودن اطلاعات: منظور از اصل قابل تفکیک بودن اطلاعات آن است که چنانچه اطلاعات درخواست شده توسط یک متقاضی، بی آن که مشمول استثناهای آزادی اطلاعات باشد، در یک وسیله و سندی گنجانده شده باشد که دسترسی به آن ممنوع اعلام شده است باید این امکان برای متقاضی فراهم باشد که قسمت مورد تقاضای وی از سایر قسمت‌های غیر قابل دسترس سند جدا شده و در اختیار او قرار گیرد. البته، مشروط بر آن که اطلاعاتی که در اختیار او قرار می‌گیرد به اهداف مورد نظر در غیر قابل دسترس اعلام کردن آن سند لطمه وارد نکند.

۲- مفید بودن اطلاعات قابل دسترس: آن چه در قوانین مربوط به آزادی اطلاعات اهمیت بسیار دارد، دسترسی به اطلاعات واقعی است و نه آن چه به اطلاعات پوشالی معروف است. اطلاعاتی که شهروندان می‌خواهند به آن دسترسی داشته باشند باید مفید و قابل استفاده باشد نه این که صرفاً حجم انبوهی از اطلاعات که جنبه تبلیغات حکومتی دارد در دسترس شهروندان قرار گیرد. برای مثال، دولت مالزی حجم زیادی از اطلاعات دولتی را در اختیار مردم قرار داده است و خط اینترنتی پیچیده و سریعی جزئیات لازم در مورد وزارتخانه‌ها و خدمات آنها را در اختیار متقاضیان قرار می‌دهد. با این که این اقدام قابل تقدیر است اما ضرورتاً به معنای فراهم ساختن امکان دسترسی مردم به اطلاعات دولتی محسوب نمی‌شود، زیرا دسترسی به اطلاعات و آزادی اطلاعات بیشتر به کیفیت اطلاعات قابل دسترس پیوند خورده است تا به کمیت آن (Vesterdorf 1992: 902).

## ب- مؤسسات مشمول آزادی اطلاعات

در خصوص مؤسسات مشمول آزادی اطلاعات دو پرسش اساسی مطرح است: چه بخش‌هایی از حکومت مشمول این آزادی است و آیا بخش خصوصی نیز بر اساس این آزادی ملزم به ارائه اطلاعات است؟

## ۱- شمول آزادی اطلاعات بر قوای سه گانه

قوانین مربوط به آزادی اطلاعات در کشورهای مختلف عموماً، تنها، قوه مجریه را مورد توجه قرار داده و متعرض قوای مقننه و قضائیه نشده‌اند، زیرا عقیده بر این است که اصل علنی بودن مذاکرات مجلس و جلسات دادگاه‌ها تا حدود زیادی اهداف آزادی اطلاعات را در این دو قوه محقق می‌سازد. با وجود این، عدم تصریح به شمول قانون به قوای مقننه و قضائیه، به منزله ایجاد ممنوعیت دربارۀ دسترسی به اطلاعات آنها نمی‌باشد.

تحقق حق دسترسی به اطلاعات ایجاب می‌کند تمام مؤسسات عمومی اعم از دولتی و غیر دولتی مشمول آن شوند. به عنوان یک اصل، به منظور حداکثری ساختن امکان دسترسی مردم به اطلاعات، تعریف «مؤسسات عمومی» (Public body) باید متمرکز بر نوع خدمتی باشد که ارائه می‌شود و نه بر تنظیمات صوری که وجود دارد. تعریف مذکور باید متضمن تمام قوا و سطوح دولت از جمله شوراهای محلی، استانی، صناع ملی شده و شرکت‌های دولتی بشود.

با مطالعه تطبیقی قوانین آزادی اطلاعات کشورهای جهان، به طور کلی دو گرایش عمده در تعریف مؤسسات مشمول قانون آزادی اطلاعات وجود دارد. گرایش رایج آن است که مؤسسات مشمول قانون صرفاً تعریف می‌شوند و سپس موضوعات حاشیه‌ای به صورت موردی مورد توجه و حکم قرار می‌گیرند. طبق گرایش دوم برخی کشورها فهرست مؤسسات مشمول قانون را تهیه می‌کنند که این گرایش در مقایسه با گرایش اول دارای این مزیت است که روشن و شفاف است ولی دارای این ایراد است که ممکن است شدیداً محدود کنند و خشک باشد. قانون انگلستان برای رفع چنین مشکلی به وزیر کشور اجازه داده است تا مؤسسات عمومی را که ممکن است بعداً مشمول قانون آزادی اطلاعات شوند مشخص کند (Freedom of Information Act of United Kindom(2000) که البته این راه حل نیز بدون ایراد نیست. شاید بهترین راه حل آن باشد که دو گرایش مذکور با یکدیگر ترکیب شوند، یعنی یک تعریف قوی از مؤسسات عمومی ارائه شده و در کنار آن فهرستی از مؤسساتی که به ویژه لازم است مشمول قانون شود، تهیه گردد.

بسیاری از کشورها، هر سه قوه مجریه، مقننه و قضائیه را مشمول قانون آزادی اطلاعات دانسته‌اند ولی برخی از آنها نیز قانون مذکور را صرفاً به قوه مجریه محدود کرده‌اند. اصولاً

دلیلی برای مستثنا ساختن قوای قانون گذاری و قضایی از شمول قانون آزادی اطلاعات وجود ندارد و تجربه موفق کشورهای که هر سه قوه را مشمول قانون قرار داده‌اند این اصل را تأیید می‌کند. البته در برخی کشورها نظیر تایلند صرفاً کارکرد اداری دادگاه‌ها مشمول قانون آزادی اطلاعات است.

پاکستان، دستگاه‌های عمومی دولت فدرال نظیر وزارتخانه‌ها، دیپارتمان‌ها، هیأت‌ها، شوراها، دادگاه‌ها و دیوان‌ها را مشمول آزادی اطلاعات دانسته و شرکت‌های دولتی و حکومت‌های محلی (استان‌ها) را از شمول این قانون مستثنا کرده است (Freedom of Information Ordinance (2002)).

مکزیک یک گرایش نسبتاً جدیدی در مورد قلمرو شمول قانون آزادی اطلاعات اتخاذ کرده است. در این قانون مجموعه مفصلی از تعهدات دستگاه‌های اداری پیش‌بینی شده و سپس قوای مقننه و قضاییه قویاً مکلف شده‌اند که نهایت تلاش خود را برای اجرای تکالیف مذکور به عمل آورند بدون آنکه تفصیل لازم در مورد این قوا ارائه شده باشد. این رویکرد در صورتی که موفق باشد می‌تواند الگوی مناسبی برای سایر کشورها باشد (Federal Transparency and Access to Public Government Information Law of Mexico (2002)).

#### ۲- شمول آزادی اطلاعات بر مؤسسات و شرکت‌های خصوصی

مؤسسات و شرکت‌های خصوصی اصولاً مشمول تکالیف ناشی از آزادی اطلاعات نیستند. با وجود این، سازمان‌های غیر دولتی (NGOs) به دلیل فلسفه وجودی خود یا مؤسسات و شرکت‌هایی که به نیابت از دولت یا به هر دلیل دیگری عهده دار ارائه خدمات عمومی شده‌اند باید خود را ملزم به اطلاع رسانی و مشمول الزامات ناشی از حق دسترسی به اطلاعات بدانند. در مورد این مؤسسات فرض بر این است که اگر دولت رأساً وظایف واگذار شده به بخش خصوصی را انجام می‌داد مکلف به اطلاع رسانی بود. حال که این وظایف را به مؤسسات خصوصی واگذار کرده است تکلیف به اطلاع رسانی نیز به صورت ضمنی به مؤسسات مذکور منتقل می‌شود. همچنین، اگر افشای اطلاعاتی که در اختیار مؤسسات خصوصی است بتواند در پیشگیری از ورود لطمه به منافع عمومی یا در کاهش خطر صدمه به منافع عمومی کمک کند، مشمول آزادی اطلاعات قرار می‌گیرد؛ حتی اگر هیچ‌گونه تفویض اختیار و وظیفه‌ای از جانب دولت در کار نباشد.

با مطالعه تطبیقی قوانین آزادی اطلاعات کشورهای جهان، معلوم می‌شود که یکی از موضوعات مورد اختلاف در قوانین کشورها، شمول یا عدم شمول قانون آزادی اطلاعات بر شرکت‌ها و مؤسسات خصوصی است که از طریق قراردادهای عمومی و جوهی را دریافت می‌کنند. برای مثال،

قانون هند شامل تمام مؤسساتی می‌شود که مالکیت آنها به حکومت تعلق دارد یا به وسیله حکومت کنترل می‌شوند و یا بخش اعظم بودجه آنها مستقیماً یا غیرمستقیماً توسط حکومت تأمین می‌شود (Indiana Attorney General Office of the Public Access Counselor, 2001:20).

اما برخی دیگر از کشورها همانند ژاپن این مؤسسات را مشمول قانون ندانسته‌اند (Law Concerning Access to Information Held by Administrative Organs, (2001)). کشور آفریقای جنوبی در میان کشورهای مطالعه شده بهترین قانون را که حکایت از درایت و دانش تدوین‌کنندگان آن دارد در زمینه شمول قانون بر مؤسسات خصوصی تصویب کرده است. به موجب این قانون، مؤسسات خصوصی به عنوان مؤسسات تجاری تعریف شده‌اند که مکلف‌اند اطلاعات لازم برای استیفای حقوق افراد یا حمایت از حقوق افراد را افشا کنند (Promotion of Access to Information Act of South Africa, (2000)).

بنابراین، مؤسسات خصوصی، ثروتی از اطلاعات را در اختیار دارند که باید در اقتضای نفع عمومی قابل دسترس باشند. در عین حال، قلمرو دسترسی به اطلاعات آنها و شیوه‌های دسترسی به اطلاعات مذکور با قلمرو و شیوه‌های پیش‌بینی شده برای مؤسسات عمومی متفاوت است.

#### ج- متقاضی اطلاعات

در رابطه با درخواستی که از مؤسسات عمومی می‌شود، باید بین دو نوع درخواست تمایز قائل شد: درخواستی که ممکن است از جانب یک ذینفع صورت گیرد و درخواستی که ممکن است به وسیله یک شخص غیرذینفع به عمل آید. درخواست دسترسی افراد ذینفع به پرونده‌های خود، حقی است که باید پیش از اتخاذ تصمیم در مورد آن پرونده‌ها به این درخواست پاسخ مثبت داده شود و مؤسسات عمومی نه تنها مکلف‌اند پیش از اتخاذ تصمیمی که حقوق اشخاص ذینفع را متأثر می‌سازد نظر این افراد را جویا شوند بلکه دلایل رد درخواست آنها را نیز باید بیان کنند. درخواست‌های مذکور، علی‌الاصول، در زمره حقوق فردی محسوب می‌شوند و از شمول حق دسترسی همگانی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی خارج هستند (Vesterdorf, 1992: 902). آزادی اطلاعات یا حق دسترسی به اطلاعات، مفهوم عامی است که صرف نظر از این که متقاضی ذینفع باشد یا نه، از دسترسی او به اطلاعات حمایت می‌کند و اهمیت آن به ویژه در حق دسترسی اشخاص غیر ذینفع ظاهر می‌شود.

#### بند دوم- عدم الزام متقاضی اطلاعات به ارائه دلیل

اعمال کارآمد آزادی اطلاعات در هر کشوری منوط به آن است که اولاً دسترسی به اطلاعات، حق مردم شناخته شود و ثانیاً ارائه اطلاعات، تکلیف مؤسسات عمومی به شمار آید. نتیجه

این حق و تکلیف آن است که اعمال کننده حق نیازی به توجیه اقدام خود ندارد ولی نقض کننده تکلیف باید توجیه کند که چرا از عمل به تکلیف خود امتناع می‌کند. منوط ساختن دسترسی به اطلاعات به ارائه توجیهات خاص از جانب متقاضی، سبب می‌شود مؤسسات عمومی به بهانه‌های مختلف اعلام کنند که توجیهات متقاضیان را موجه نمی‌دانند و در نتیجه، تزییقات و محدودیت‌های غیر مقتضی بر حق دسترسی مردم به اطلاعات ایجاد کنند.

#### بند سوم- اتخاذ تدابیر ترویجی و مبارزه با فرهنگ اسرارگرایی

فقدان آزادی اطلاعات و طفره رفتن از شناسایی آن، معلول وجود فرهنگ اسرارگرایی در بسیاری از حکومت‌های جهان است. به همین دلیل، آزادی اطلاعات ایجاد می‌کند ساز و کارهایی برای پاسخ به مسائل ناشی از فرهنگ اسرارگرایی در درون حکومت‌ها پیش‌بینی شود. برای مثال، برنامه‌هایی برای آموزش آزادی اطلاعات به کارکنان مؤسساتی که مکلف به ارائه اطلاعات هستند تنظیم شود. در این برنامه‌های آموزشی باید اهمیت آزادی اطلاعات، ساز و کارهای شکلی برای دسترسی به اطلاعات، چگونگی حفظ و بایگانی اطلاعات، اسناد و مدارک، و چگونگی دسترسی کارآمد به آنها، اطلاعاتی که باید بدون هرگونه درخواست بیرونی منتشر شود و استثنای دسترسی به اطلاعات مورد توجه خاص قرار گیرند (Ibid). همچنین، مؤسسات عمومی باید تشویق شوند تا قواعد داخلی برای دسترسی آزادانه مردم به اطلاعات آنها و ایجاد شفافیت تدوین کنند.

در برخی از کشورها مانند هند، مؤسسات عمومی موظف‌اند تا مأمور اطلاع‌رسانی منصوب نموده و او را به عنوان اصلی‌ترین عامل مرتبط با درخواست‌های دسترسی به اطلاعات قرار دهند. این مأموران نیز می‌توانند اقدامات ترویجی انجام دهند. برای مثال، نظارت کنند تا مؤسسه متبوع آنها به تکالیفی که قانون آزادی اطلاعات بر عهده‌اش گذاشته است عمل نماید؛ شیوه‌های داخلی ارائه اطلاعات را به کارمندان مؤسسات آموزش داده و نحوه ارائه به موقع اطلاعات را متذکر شوند. در بسیاری از کشورها نظارت مراجع اداری مافوق نیز متضمن برخی تدابیر ترویجی است، نظیر ارائه یک گزارش سالانه به مجلس یا دولت و آموزش حق دسترسی به اطلاعات به کارمندان خود. برخی کشورها پیش‌بینی کرده‌اند که گزارش سالانه مؤسسات عمومی به مرجع بالاتر آنها ارائه شود ولی برخی دیگر ارائه مستقیم گزارش به مجلس را پیش‌بینی کرده‌اند. همچنین شماری از کشورها مرجع نظارت کننده یا هر یک از مؤسسات عمومی را مکلف ساخته‌اند یک کتابچه راهنما درباره چگونگی استفاده از قانون آزادی اطلاعات و چگونگی مطالبه اطلاعات تهیه و منتشر سازند (Freedom of Information Act of India 2002, Act No. 5 of 2003).

### بند چهارم- اطلاع رسانی فعال

آزادی اطلاعات نه تنها متضمن تکلیف مؤسسات عمومی نسبت به پذیرش درخواست‌های دسترسی به اطلاعات است بلکه همچنین بدین معناست که مؤسسات مذکور باید به نحو گسترده‌ای اسناد و مدارک و سوابقی را که نفع عمومی درخور ملاحظه‌ای دارند منتشر ساخته و در دسترس همگان قرار دهند. آنها باید فعال باشند و صرفاً جنبه انفعالی به خود نگیرند، زیرا تا زمانی که مؤسسات عمومی، اقدام به انتشار اطلاعات خود نکنند مردم نخواهند دانست که چه اطلاعاتی را و از کدام مؤسسه عمومی می‌توانند به دست آورند (Carver: 25).

در مجموع، تصمیم‌گیری در خصوص این که کدام اطلاعات باید منتشر شود به مؤسسه عمومی مربوطه بستگی دارد اما مؤسسات عمومی در این تصمیم‌گیری کاملاً آزاد نیستند و باید مقوله‌های اطلاعات کلیدی را منتشر کنند (Mendel, 1999: Principle 2).

مؤسسات عمومی دست کم باید اطلاعات راجع به مقوله‌های زیر را منتشر کنند (Carver, 26. Mendel, 1999: principle):

۱- اطلاعات کاربردی درباره وظایف و کارکردهای مؤسسه نظیر اهداف، هزینه‌ها، حساب‌های بانکی، قوانین و مقررات مربوط و دستاوردهای مؤسسه، به ویژه در صورتی که مؤسسه، ارائه‌کننده خدمت مستقیم به عموم باشد.

۲- اطلاعات درباره هر نوع درخواست، شکایت یا دیگر مسائلی که اعضای جامعه ممکن است در رابطه با آن مؤسسه عمومی داشته باشند.

۳- راهنمایی نسبت به روش‌هایی که اعضای جامعه از طریق آنها می‌توانند نظرات خود را نسبت به سیاست‌های کلان یا لوایح و طرح‌های قانونی منعکس کنند.

۴- انواع اطلاعاتی که نگهداری می‌کنند و شکل این اطلاعات.

۵- مفاد هر نوع تصمیم یا سیاستی که بر عموم مردم تأثیر می‌گذارد به اضافه دلایل آن تصمیم و سوابق مهمی که در شکل‌گیری آن تصمیم نقش داشته است.

مطالعه تطبیقی قوانین کشورهای مختلف نشان می‌دهد که آنها با دو روش متفاوت، تکلیف به اطلاع‌رسانی را پیش‌بینی کرده‌اند: برخی از آنها پیش‌بینی کرده‌اند که فهرستی از مقوله‌های اطلاعات و اسنادی که باید ارائه شوند نظیر اطلاعات راجع به فعالیت عادی مؤسسه، خدماتی که ارائه می‌دهند و چگونگی درخواست اطلاعات از آنها به صورت همگانی منتشر شود. این روش، بسیار شفاف و روشن است. قانون بلغارستان در این زمینه دست به ابتکار زده و مؤسسات عمومی را مکلف ساخته تا در صورتی که اطلاعات برای جلوگیری از

تهدید علیه جان اشخاص، سلامتی، امنیت یا اموال لازم باشد یا نفع عمومی برتر ایجاد کند، آن اطلاعات را منتشر سازند (Access to Public Information Act of Bulgaria (2000)) برخی قوانین از مؤسسات عمومی می‌خواهند تا قالب‌ها و طرح‌های خاص برای انتشار اطلاعات خود تهیه کنند که این قالب‌ها باید به تصویب یک مرجع یا مؤسسه مستقل برسند. این روش بسیار منعطف بوده و امکان تطبیق با تحولات زمان را دارد اما ممکن است به تفاوت‌ها و تبعیض‌هایی در قلمرو اطلاعات منتشر شده به وسیله مؤسسات عمومی مختلف منجر شود.

قانون تایلند، طرح انتشار دوگانه و جالبی پیش‌بینی کرده است. طبق این قانون برخی اطلاعات باید در روزنامه رسمی منتشر شود و برخی دیگر قابل مشاهده بوده و دسترس متقاضیان قرار گیرد (Official Information Act of Thailand(1997)) برعکس، در ایالات متحده آمریکا اطلاعاتی که مؤسسات عمومی مکلف به انتشار آنها هستند باید به صورت الکترونیکی منتشر شوند (Freedom of Information Act of USA(1966)) همچنین هرگونه اطلاعاتی که متعاقب یک درخواست منتشر شده و احتمال دارد در آینده درخواست‌های مشابهی برای دسترسی به آن اطلاعات به عمل آید باید به همراه فهرست سوابق مذکور (سوابقی که قبلاً در اختیار متقاضیان گذاشته شده است) به صورت الکترونیکی منتشر شود. قانون مکزیک از این هم فراتر رفته و مؤسسات عمومی را مکلف می‌سازد تا برخی مقوله‌های اطلاعات را به صورت الکترونیکی در دسترس قرار دهند و رایانه‌ای را به همراه چاپگر و حمایت فنی لازم در اختیار مردم بگذارند (Federal Transparency and Access to Public Government Information Law,2002)

#### بند پنجم- اصلاح قوانین مغایر با اطلاع رسانی معقول

در صورتی که قوانین موجود در یک کشور بر مبنای فرهنگ اسرارگرایی افراطی، افشای برخی اطلاعات را جرم دانسته باشند مأمور ارائه دهنده اطلاعات در این بن بست قرار می‌گیرد که آیا تکلیف دارد اطلاعات درخواستی را طبق آزادی اطلاعات در اختیار متقاضی قرار دهد و اگر این کار را انجام ندهد تنبیه خواهد شد یا این که برعکس، باید از ارائه اطلاعات خودداری کند وگرنه مجازات خواهد شد (Carver, 30-31). برای اجتناب از چنین پیامدی ضروری است استثناهای پیش‌بینی شده در قانون آزادی اطلاعات جامع و مانع بوده و سایر قوانین مجاز به توسعه آن نباشند.

در یک برنامه دراز مدت باید قوانین و مقررات مربوط به اطلاعات با اصول اساسی قانون آزادی اطلاعات، همسو و هماهنگ شوند. به علاوه، اگر مقامات دولتی به شکل متعارف و با حسن

نیت، اطلاعاتی را به موجب درخواست‌های قانونی ارائه کرده باشند، باید در برابر مجازات صیانت شوند حتی اگر بعداً معلوم شود آن اطلاعات لازم‌الافتشا نبوده‌اند (Mendel, 1999: principle 8). در غیر این صورت، فرهنگ اسراربازی که بر بسیاری از واحدهای دولتی حاکم است همچنان حفظ خواهد شد. زیرا، مأموران دولت همیشه نسبت به ارائه اطلاعات به متقاضیان در بیم و نگرانی بوده و ترجیح می‌دهند که خطر نکنند.

#### بند ششم - مشروع و دقیق بودن استثنای آزادی اطلاعات

یکی از مسائل مهم آزادی اطلاعات، نحوه سازش دادن میان آزادی مذکور و استثنای متعدد آن است، زیرا همواره بیم آن می‌رود که استثنای متعدد منجر به بی محتوا شدن آزادی مذکور شوند. از میان استثنای مهم آزادی اطلاعات می‌توان به حمایت از امنیت ملی، اطلاعات طبقه بندی شده، بهداشت عمومی، سلامت افراد، جلوگیری از انحراف تحقیقات راجع به جرایم، اسرار تجاری، حریم خصوصی، تصمیمات ناتمام، محرمانه بودن اطلاعاتی که از سازمان‌های بین‌المللی دریافت می‌شود، امنیت ساختمان‌ها و سیستم‌های ارتباطی و حمل و نقل عمومی اشاره کرد.

برای جلوگیری از فدا شدن آزادی اطلاعات در برابر استثنای مذکور، ضرورت دارد فهرست کامل استثنای به صورت روشن و دقیق در قانون (قانون آزادی اطلاعات) پیش‌بینی شود. مؤسسات عمومی باید اطلاعات درخواستی را به متقاضیان ارائه دهند مگر آن که مطمئن باشند اطلاعات درخواست شده در قلمرو نظام محدود استثنای قرار دارد. استثنای باید بر مبنای اهداف مشروع، پیش‌بینی شده باشند و موسع و مبهم نباشند (Ibid).

همچنین، همواره باید به یاد داشت که آزادی اطلاعات اصل است و محدودیت‌ها، استثنا. بنابراین، در تعیین احکام حاکم بر رابطه بین آنها باید از قواعدی پیروی کرد که بر رابطه بین اصل و استثنا حاکم است. برای مثال، هیچ محدودیتی نمی‌تواند آزادی اطلاعات را حذف یا از محتوا تهی کند، زیرا در این صورت، رابطه بین اصل و فرع معکوس می‌شود؛ هیچ استثنایی نمی‌تواند از اصل خود بیشتر باشد، زیرا استثنای اکثر قبیح و مردود است؛ استثنا نباید مبهم باشد، زیرا استثنای مبهم باطل است؛ استثنا باید به صورت مضیق تفسیر شود و در تعیین مفاد آن باید به قدر متیقن بسنده کرد.

## نتیجه‌گیری

امروزه، در قانون اساسی بیش از چهل کشور جهان، بر آزادی اطلاعات تصریح شده و قوانین اجرایی این اصل نیز در قالب‌های «قانون دولت شفاف»، «قانون آزادی اطلاعات»، «قانون آزادی دسترسی مردم به اطلاعات دولتی»، «قانون جلسات علنی» و «قانون آرشیوهای باز» به تصویب رسیده است. قوانین مذکور، مفهوم، مصادیق و شیوه‌های تحقق اصل آزادی اطلاعات و حقوق وابسته به آن و استثناهای آنها را مشخص کرده‌اند که از جمله می‌توان به قوانین کشورهای فرانسه، ایتالیا، کره جنوبی، استرالیا، کانادا، هلند، دانمارک، ژاپن، گرجستان، آلبانی، آذربایجان، قزاقستان، تاجیکستان، لیتوانی، استونی، اسلوانی، مولداوی، اوکراین، بوسنی و هرزگوین، مجارستان، هلند، اتریش، آفریقای جنوبی، زیمبابوه، روسیه و ایالات متحده آمریکا اشاره کرد.

گرایش به سمت دسترسی بیشتر به اطلاعات همچنان ادامه دارد. اکنون، بسیاری از کشورهای اروپای شرقی و مرکزی، آفریقا و آسیا تهیه و تدوین پیش نویس قوانین جامع دسترسی به اطلاعات را در دستور کار خود دارند. در اروپای غربی، همه کشورهای به استثنای آلمان و سوئیس، قوانینی در زمینه آزادی اطلاعات و دسترسی شهروندان به اسناد و مدارک دولتی وضع کرده‌اند. در میان کشورهای آسیایی، تقریباً دوازده کشور دارای چنین قوانینی شده‌اند. آفریقا نیز در این زمینه تلاش می‌کند و بسیاری از کشورهای آفریقای مرکزی و جنوبی به تقلید از کشور آفریقای جنوبی طرح‌های مختلفی برای تدوین قوانین آزادی اطلاعات تهیه کرده‌اند.

در نظام حقوقی ایران، اصول مختلف قانون اساسی به طور ضمنی بر ضرورت آزادی اطلاعات تأکید کرده است. زیرا اجرای برخی از اصول بسیار مهم آن منوط به شناسایی و رعایت آزادی مذکور است. تحقق اصل ششم قانون اساسی که به اداره امور کشور به اتکای آرای عمومی تأکید کرده است، اصل سوم قانون اساسی که دولت را موظف کرده است همه امکانات خود را برای محقق ساختن «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش» و ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات «غیر ضرور» به کارگیرد و اصل هشتم قانون اساسی که نظارت مردم بر دولت را در قالب اصل امر به معروف و نهی از منکر به رسمیت شناخته است، ملازمه قوی با آزادی اطلاعات دارند. همچنین، برنامه‌های توسعه و سایر قوانینی نیز که بر ایجاد و تقویت ساز و کارهای لازم برای نظارت‌های مردمی بر عملکرد دولت یا بر مبارزه با فساد یا پاسخ گوی حکومت تأکید کرده‌اند به دلیل بی توجهی به آزادی اطلاعات، راهکارهای اجرایی مناسب پیدا نکرده‌اند.

- با تصویب لایحه آزادی اطلاعات در مجلس شورای اسلامی، زمینه برای تحقق اهداف مذکور فراهم خواهد شد مشروط بر آن که آن گونه که در این مقاله گفته شد:
- عناصر تشکیل دهنده این آزادی همانند «اطلاعات» و «مؤسسات عمومی» و «متقاضی دسترسی به اطلاعات» در معنای موسع خود مورد توجه قرار گیرند.
  - امکان دسترسی به اطلاعات واقعی مورد توجه قرار گیرد و نه اطلاعات پوشالی.
  - تعریف اعم از مؤسسات عمومی مشمول آزادی اطلاعات ارائه شود.
  - دسترسی به اطلاعات، حق مردم شناخته شود و ارائه اطلاعات، تکلیف مؤسسات عمومی.
  - ساز و کارهایی برای مبارزه با فرهنگ اسرارگرایی در دستگاه‌های دولتی پیش‌بینی شود.
  - در یک برنامه دراز مدت باید قوانین و مقررات مربوط به اطلاعات با اصول اساسی قانون آزادی اطلاعات، همسو و هماهنگ شوند.
  - همه استثنای آزادی اطلاعات به صورت دقیق و روشن در قانون آزادی اطلاعات پیش‌بینی و تعریف شوند.

## منابع

### الف- کتاب‌ها و مقالات

- 1- Alexander ,Larry A. ; **Freedom of Expression as a Human Right, University of San Diego, School of Law**, Working Paper 23, Winter 2000-2001.
- 2- berge ,Achim; **Improved rules on public access to documents?** Stockholm University,2000.
- 3- Carver ,Richard ; **Freedom of Information : Training Manual for Public Officials**,. <http://www.article19.org/pdfs/tools/foitrainersmanual.pdf> .
- 4- Curtin ,Deirdre M. ; **Betwixt and Between: Democracy and transparency in the governance of the European Union**; in : Winter, Jan A. // Deirdre M Curtin/ Kellermann Alfered E. /de witte, Bruno, Reforming the European Union – The Legal Debate , Den Haag 1996, available at:<http://www.agro-montpellier.fr/sustra/research-themes/trade-refdocreform2.htm> .
- 5- **Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa**, Principle IV, 32nd Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples Rights, 17-23 October 2002, Banjul, The Gambia, available at:<http://www.awate.com/artman/publish/article-3194.shtml> .
- 6- Dyrberg ,Peter; **“Current Issues in the Debate on Public Access to Documents”**, European Law, Review 1999, Available at:<http://europa.sim.ucm.es:8080/compludoc/AA?a=Dyrberg%2c+peter&donde=otras&zfr=0> .
- 7- Frankel ,Maurice; **Freedom of Information and Corruption**,. Paper for the Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding integrity (The Campaign for Freedom of Information, May 2001), at: [www.cfoi.org.uk](http://www.cfoi.org.uk) .

- 8- **Federal Transparency and Access to Public Government Information Law**, 215 Available at: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB68/laweng.pdf>.
- 9- **Handbook on Indiana's Public Access Laws**; Indiana Attorney General, Office of the Public Access Counselor, 2001, available at: <http://in.gov/pac/handbook/Handbook.PDF>.
- 10- Iyer ,Venkat; **Freedom of Information: Principles for Legislation**, 2000, at: [http://www.bytesforall.org/Egovernance/html/freedom\\_info.htm](http://www.bytesforall.org/Egovernance/html/freedom_info.htm).
- 11- Mendel ,Toby ; **"The Public's Right to Know : Principles on Freedom of Information Legislation"** (London: June 1999). Preface, at: <http://www.article19.org>.
- 12- Mendel ,Toby; **"Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right"**, at: [www.article19.org](http://www.article19.org).
- 13- Mendel ,Toby; **The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation**, Article 19, London, 1999, at: <http://www.article19.org/>.
- 14- **Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information**, at: <http://www.article19.org/docimages/511.htm>.
- 15- **Role of Scientific and Technical Data and Information in the Public Domain: Proceedings of a Symposium, Steering Committee on the Role of Scientific and Technical Data and Information in the Public Domain, Office of International Scientific and Technical Information Programs, National Research Council**,. 2003, <http://www.nap.edu/catalog/10785.html>.
- 16- **Transparency International**; Source Book 2000, Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, available at: <http://www.transparency.org/sourcebook/24.pdf>.
- 17- Twomey ,Patrick; **"Case T-194/94, Carvel and Guardian Newspaper Ltd v. EU Council"**, Common Market Law Review, 1996.
- 18- Verhoeven ,Amaryllis; **"The Right to Information: A Fundamental Right?"** Lecture at EIPA (Maastricht, May 29, 2000), p. 1, available at: [http://www.eipa.nl/Publications/Summaries/1997-2000/working\\_Papers/Conference\\_Proceedings/Amaryllis.pdf](http://www.eipa.nl/Publications/Summaries/1997-2000/working_Papers/Conference_Proceedings/Amaryllis.pdf).
- 19- Vesterdorf ,Bo; **"Transparency—not Just a Vague Word"**, Fordham International Law Journal, 1992.

ب- قوانین

- 20- Access to Information Act(Canada), Available at: <http://canada.justice.gc.ca/STABLE/EN/Laws/chap/A/A-1.html>.
- 21- Access to Public Information Act ( Bulgaria), 2000, <http://www.aip-bg.org/library/laws/apia.htm>.
- 22- Federal Transparency and Access to Public Government Information Law (Mexico) 2002, 215 Available at: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB68/laweng.pdf>.
- 23- Freedom of Information Act ( United Kindom), 2000, <http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2000/20000036.htm>

- 24- Freedom of Information Ordinance ( Pakistan) 2002, No. XCVI of 2002. F. No. 2(1)/2002-Pub. Islamabad. The 26th October 2002, at: <http://www.Crep.sdnpk.org/ordinance> of 2002. htm .
- 25- Freedom of Information Act ( India) ,2002, Act No. 5 of 2003, January 6, 2003,<http://www.manupatra.com/downloads/acts/the%20freedom%20of%20information%20act%202002>. htm.
- 26- Freedom of Information Act ( USA) ,1966, Available at : <http://www.epic.org/open-gov/foia/us-foia-act.html> .
- 27- Law Concerning Access to Information Held by Administrative Organs. <http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/translation3.htm> .
- 28- Loi no 78-753 du 17 Juillet 1978 de la Liberté d accès au documents administratifs; Loi no 79-587 du Juillet 1979 relative á la motivation des Actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public. Amended by Loi n° 2000 – 321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relation avec les administration (J. O. du 13 avrill 2000). Travaux préparatoires, at:<http://www.assembleenationale.fr/2/2dbc-2000.htm#loi2000-321> .
- 29- Official Information Act (Thailand), 1997, <http://www.oic.thaigov.go.th/eng/statue/Statutedata.htm>
- 30- Promotion of Access to Information Act ( South Africa), 2000. <http://www.gov.za/gazette/acts/2000/a2-00.pdf>.