

کمیسیون‌های دسترسی به اطلاعات در پرتو حقوق فرانسه

سعید خانی والی زاده*

استادیار حقوق عمومی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۸/۰۴/۱۲

دریافت: ۱۳۹۷/۰۵/۲۹

چکیده

با در نظر گرفتن اهمیت حق دسترسی به اطلاعات، جایگاه این حق در میزان مشارکت شهروندان در جوامع مردم‌سالار، قابل‌چشم‌پوشی نیست. همچنین این حق نقش مهمی را در حمایت از حقوق و منافع افراد و جلوگیری از فساد اداری و افزایش شفافیت اداری برعهده دارد. با وجود تفاوت‌های موجود در اعمال حق دسترسی به اطلاعات در نظام‌های حقوقی ایران و فرانسه، باید توجه داشت که در دوره کنونی، کلیت این امر در نظام حقوقی هر دو کشور پذیرفته شده‌است. در هریک از این دو کشور، نهادی به‌منظور نظارت بر رعایت این حق ایجاد شده که در ایران کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و در فرانسه، کمیسیون دسترسی به اسناد اداری نام گرفته‌است. در این مقاله تلاش شده تا ضمن بررسی چگونگی شکل‌گیری کمیسیون‌های دسترسی به اطلاعات در حقوق اداری ایران و فرانسه،

Email: saeid.valizade@yahoo.fr

* نویسنده مسئول مقاله:

پژوهش‌های حقوق تطبیقی _____ دوره ۲۳، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۸

ساختار و وظایف این کمیسیون‌ها نیز مورد بررسی قرار گرفته و به ایرادات موجود در این خصوص اشاره شود.

کلیدواژگان: حق دسترسی به اطلاعات، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، کمیسیون دسترسی به اسناد اداری.

۱. مقدمه

بدون تردید، امروزه دسترسی مردم به اطلاعات از جمله حقوقی است که تأمین آن از یک سو، تکلیف دولت و از سوی دیگر به سود دولت‌ها است که این امر در اسناد معتبر بین‌المللی نیز مورد توجه قرار گرفته است. برای نمونه در ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر (مصوب ۱۰ دسامبر ۱۹۴۸) این مسأله به صراحت بیان شده است^۱ (اسماعیلی، ۱۳۹۲، ص ۴۸).

هرچند از حق مطلع شدن یا حق برخورداری از اطلاعات، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مصادیق حق دسترسی به اطلاعات و یکی از ضروری‌ترین عناصر آزادی بیان و حتی از مقدمات آن و در زمره حقوق بنیادین بشر یاد شده است (رضایی زاده، احمدی، ۱۳۸۸، ص ۲۱۹-۲۱۸؛ انصاری، ۱۳۸۶(۵)، ص ۱۳۹)، اما در اهمیت این حق نیز نباید اغراق کرده و نباید جزو حقوق بنیادین در نظر گرفته شود. در واقع، این حق - آزادی وسیله‌ای در خدمت برآوردن دیگر حق‌ها و آزادی‌های فردی و گروهی و یا حق‌ها و آزادی‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی است که در شکل‌گیری سازوکارهای دولت قانونمدار، حکمرانی شایسته و نظام سیاسی مردم‌سالار تأثیر

۱. «هرکس حق آزادی عقیده و بیان دارد و حق مزبور شامل آن است که از داشتن عقاید خود بیم و اضطرابی نداشته باشد و در کسب اطلاعات و افکار و در اخذ و انتشار آن به تمام وسایل ممکن و بدون ملاحظات مرزی آزاد باشد».



شگرفی دارد. در فقدان گردش آزاد اطلاعات، قدرت همچون موریانه به تدریج پایه‌های مردم‌سالاری مبتنی بر تأمین منفعت عمومی را متزلزل می‌سازد و خواسته یا ناخواسته موجب انواع رانت و فساد در بدنه نظام اداری و سیاسی (گرچی، ۱۳۹۳) و پرورش زمینه سوء استفاده از قدرت و سوء مدیریت می‌شود (حبیبی، ۱۳۸۲، ص ۶۸).

بنابراین، حق دسترسی به اطلاعات موجود در دستگاه‌های دولتی، علاوه بر فراهم کردن زمینه‌های مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های عمومی و نظارت بر عملکرد مقامات اداری، نقش ویژه‌ای نیز در مبارزه با فساد اداری بر عهده دارد (انصاری، ۱۳۸۶ (۴)، ص ۳۴). درحقیقت، با اجرای قوانین آزادی اطلاعات و شناسایی حق دسترسی برای شهروندان، حکومت‌ها به تدریج به واسطه‌های انتقال اطلاعات به شهروندان تبدیل خواهند شد که البته این امکان وجود دارد که مقامات دولتی به سادگی این مسأله را برنتابند (نمک دوست تهرانی، ۱۳۸۳، ص ۷۱). اسرارگرایی و عدم ارائه اطلاعات به افراد جامعه، سبب تضعیف و حتی از میان رفتن اعتماد عمومی، مشارکت و نظارت آنها در اداره جامعه می‌شود که در نهایت می‌تواند به نقض حقوق و آزادی‌های اساسی مردم انجامد (مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۳۹۷، ۲). در هر صورت، این امر بدیهی است که حکومت‌ها نباید به بهانه مصلحت دولت یا مصلحت اجتماعی، با پرده پوشی مردم را در بی‌خبری قرار دهند (هاشمی، ۱۳۹۲، ۳۴۶؛ قاضی، ۱۳۸۴، ص ۱۵۰). در این دو کشور کمیسیونی به‌منظور تضمین دسترسی به اطلاعات شکل گرفته است که در فرانسه، «کمیسیون دسترسی به اسناد اداری» و در ایران، «کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» نام دارند.

در این پژوهش تلاش می‌شود تا با استفاده از منابع موجود، به بررسی کمیسیون‌های دسترسی به اطلاعات اداری در ایران و فرانسه بپردازیم و در این

پژوهش‌های حقوق تطبیقی _____ دوره ۲۳، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۸

رهگذر، ساختار و وظایف کمیسیون‌های ناظر بر رعایت دسترسی به اطلاعات را مورد کاوش قرار دهیم.

۲. تحولات صورت گرفته درخصوص حق دسترسی به اطلاعات

برای بررسی تحولات صورت گرفته درخصوص حق دسترسی به اطلاعات در حقوق اداری ایران و فرانسه، ابتدا به بررسی شکل‌گیری حق یادشده در حقوق اداری فرانسه پرداخته و سپس حقوق اداری ایران مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

۱-۲. حق دسترسی به اطلاعات و اسناد اداری در فرانسه

طبق ماده ۶۵ قانون امور مالی مصوب ۲۲ آوریل ۱۹۰۵، قانونگذار حق دسترسی به یک پرونده اداری را برای تمامی کارمندان دولت مقرر کرده (Hostiou, 1974, 90-91; Prétot, 2000, p.687; Chapus, 2001, p.83) و شورای دولتی نیز در آرای خود^۱ دامنه این حق را بیش از پیش توسعه داده است (Waline, 1957, 500-501).

قانونگذار فرانسوی با تصویب قوانینی در میان سالهای ۱۹۷۸ و ۱۹۷۹^۲ درخصوص روابط میان اداره و فرد، توجه ویژه خود را به مسأله دسترسی آسان افراد به اطلاعات اداری آشکار ساخته است (Lemasurier, 1980, 1243). از این میان،

۱. برای نمونه رأی شورای دولتی در تاریخ ۱۷ ژانویه ۱۹۳۰ و در قضیه آقای ریبی رول (Sieur Ribeyrolles) و

همچنین رأی صادره در تاریخ ۲۸ اکتبر سال ۱۹۳۸ در پرونده آقای کواش (Sieur Coache)

۲. قانون شماره ۱۷-۷۸ مصوب ۶ ژانویه سال ۱۹۷۸ در ارتباط با انفورماتیک، پرونده‌ها و آزادی‌ها؛ قانون شماره ۱۸-۷۹ مصوب ۳ ژانویه ۱۹۷۹ در مورد آرشیوها؛ قانون شماره ۷۳-۷۸ مصوب ۱۷ ژوئیه سال ۱۹۷۸ شامل موارد مختلفی درخصوص بهبود روابط میان اداره و مردم و مقررات مختلفی در مورد نظام اداری، اجتماعی و مالی.

سعید خانی والی زاده _____ کمیسیون‌های دسترسی به اطلاعات...



قانون ۱۷ ژوئیه ۱۹۷۸ که به‌نظر برخی اصلاح‌گرایانترین قانونی است که بعد از انقلاب سال ۱۷۸۹ در فرانسه به‌تصویب رسیده (Morange, 1978, p.1)، همچون متنی پیشتاز در جنبش عظیم روی داده جهت «گشایش اداره به‌روی نگاه عموم» ظاهر شده و سبب تسهیل دسترسی و گسترش دامنه اعمال حق دسترسی به اطلاعات شده است (Maillard Desgrées du Lou, 2000, p.407).

این قانون اراده قانونگذار را مبنی بر ایجاد یک «اداره مبتنی بر تبادل نظر و مشارکت» و جهت دستیابی به دموکراسی اداری، آشکار می‌سازد (Sabourin, 1978, p.64) که این امر، سبب تغییر اصل محرمانه‌بودن اطلاعات اداری شده است. قضات شورای دولتی نیز در آرای خود حق دسترسی به اسناد اداری را به‌عنوان تضمین بنیادین «اجرای آزادی‌های عمومی» در نظر گرفته‌اند (Raimbault, 2002, p.691-692).

در نظر برخی حقوقدانان، این قانون سرآغاز یک «انقلاب اداری» واقعی است (Maisl, 1981, p.832) که با به‌کارگیری آن، اداره ناپلئونی، مستبد و اسرارگرای فرانسوی مبدل به اداره‌ای دموکراتیک، مشارکت‌پذیر و شفاف شده است (Lebreton, 2017, p.274). در نهایت نیز توسط نظامنامه مصوب ۲۳ اکتبر سال ۲۰۱۵ مقرر شد که مفاد قانون ۱۷ ژوئیه ۱۹۷۸ از تاریخ اول ژانویه سال ۲۰۱۶، در قالب کتاب سوم^۲ کد مربوط به روابط میان مردم و اداره^۳ به اجرا درآید.

-
1. Réformiste
 2. Livre III
 3. Code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

۲-۲. حق دسترسی به اطلاعات در ایران

قوانین در ایران، تا مدت‌ها به‌جای تأکید بر اصل اساسی آزادی اطلاعات، همچنان بر ممنوعیت افشای اسناد اداری اصرار می‌ورزیدند و هنوز در برخی ادارات، اراده‌های مبنی بر ممانعت از دستیابی به این حق وجود دارد. به‌همین علت، تصویب قانونی عام در خصوص آزادی اطلاعات، از مدت‌ها قبل یکی از دغدغه‌های اصلی نظام حقوقی ایران بوده است (انصاری، ۱۳۸۷(۲)، ص ۲۰).

در همین راستا، در سال ۱۳۸۳ لایحه آزادی اطلاعات تهیه شد و در نهایت قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در تاریخ ۱۳۸۸/۵/۳۱ به‌تصویب رسید. با این وجود، عدم انسجام لازم و فقدان برخی مفاهیم کلیدی و مهم در این قانون، دستیابی به هدف نهایی آن را با مشکلاتی روبرو ساخته است (جم، ۱۳۸۸، ص ۷۰۳). با عنایت به ضرورت اجرای فوری و صحیح این قانون، پیشبرد این امر با آغاز دولت یازدهم سرعت گرفت و آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون نیز به‌تصویب رسیدند.^۱ در آذرماه ۱۳۹۵ نیز منشور حقوق شهروندی به‌امضای رییس جمهور رسیده است که موارد بسیار مهمی را ذکر کرده و نمایانگر اراده جدی دولت در حمایت از حق دسترسی افراد جامعه به اطلاعات عمومی است.^۲

۱. آیین‌نامه اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۲۱ آبان ۱۳۹۳، آیین‌نامه اجرایی تبصره (۱)

ماده (۱۸) مصوب ۴ مرداد ۱۳۹۴ و آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) مصوب ۲۲ شهریور ۱۳۹۴.

۲. ماده ۳-۲۰: «هر شهروند در وسیع‌ترین شکل و منحصرأ محدود به استثنائات قانونی، حق دارد به صرف درخواست به اطلاعات و سوابق خود نزد سازمان‌های عمومی و دولتی و غیردولتی که به‌شکل مستقیم یا غیرمستقیم از منابع و امتیازات مالی عمومی استفاده می‌کنند یا کارکردهای عمومی دارند، دسترسی داشته باشد و از تصمیماتی که نهادهای عمومی در ارتباط با ایشان اتخاذ می‌کنند، مطلع شوند. همه شهروندان حق دارند تصویری از اطلاعات، سوابق و تصمیمات مزبور برای خود تهیه نمایند».



۳. بررسی کمیسیون‌های دسترسی به اطلاعات

۳-۱. کمیسیون دسترسی به اسناد اداری فرانسه

مطابق با قانون ۱۷ ژوئیه ۱۹۷۸، کمیسیون دسترسی به اسناد اداری^۱، به منظور حل مشکلات افراد در دسترسی به اسناد اداری، ایجاد دموکراسی اداری و تنظیم بخش‌های اقتصادی تشکیل شده است (Costa, 1995, p.184). شورای دولتی نیز گاهی به علت وجود مقررات قانونی مبهم و حتی خلاءهای قانونی، جهت‌گیری‌هایی اتخاذ می‌نماید و گاهی پیش می‌آید که کمیسیون مذکور به بیان نگرانی‌های خود در خصوص این‌گونه اقدامات شورای دولتی بپردازد.

در هر صورت، قاضی اداری این قانون را با احتیاط و حتی ملاحظه‌کاری اعمال کرده است. به همین جهت است که با بررسی آرای شورای دولتی از سال ۱۹۷۹ و در یک دوره هشت ساله، روشن می‌شود که از میان ۷۵ رأی صادر شده در این خصوص، تنها ۶ رأی سبب ایجاد رضایت در افراد شده‌اند (Laveissière, 1987, p. 275).

۳-۱-۱. ساختار کمیسیون دسترسی به اسناد اداری

مطابق با ماده ۱-۳۴۰ L کد روابط میان مردم و اداره، کمیسیون دسترسی به اسناد اداری یک مقام اداری مستقل است که عهده‌دار مراقبت از رعایت آزادی دسترسی به اسناد اداری و آرشیوهای عمومی است. لازم به ذکر است که در ابتدا، شکل‌گیری این کمیسیون در ماده ۵ قانون ۱۷ ژوئیه ۱۹۷۸ پیش بینی شده بود که در نهایت با اصلاحاتی که به موجب نظامنامه مصوب ۶ ژوئن سال ۲۰۰۵ در این قانون روی داد، این ماده حذف و تحت عنوان ماده ۲۰ قانون ۱۹۷۸ برقرار شد.

1. Commission d'accès aux documents administratifs (C.A.D.A.)

درخصوص ساختار و اعضای تشکیل دهنده کمیسیون دسترسی به اسناد اداری، مطابق ماده ۱-۳۴۱ L کد روابط میان مردم و اداره که در تاریخ ۲۰ ژانویه سال ۲۰۱۷ اصلاح گردیده، کمیسیون دارای ۱۱ عضو بدین شرح است:

۱- یک نفر از شورای دولتی که دارای درجه‌ای حداقل برابر با مشاور است، به انتخاب نائب رییس شورای دولتی ۲- یک نفر قاضی از میان قضات دیوان تمیز^۱ به انتخاب رییس دیوان تمیز ۳- یک نفر قاضی از میان قضات شاغل یا افتخاری دیوان محاسبات^۲، به انتخاب رییس دیوان محاسبات ۴- یک کننده مجلس ملی به انتخاب رییس مجلس ملی ۵- یک سناتور به انتخاب رییس مجلس سنا ۶- یک کننده از نهادهای محلی به انتخاب رییس مجلس سنا ۷- یک استاد شاغل یا افتخاری آموزش عالی، به پیشنهاد رییس کمیسیون دسترسی به اسناد اداری ۸- یک شخصیت واجد شرایط درخصوص موضوع بایگانی به پیشنهاد مدیرکل میراث ملی ۹- رییس کمیسیون ملی انفورماتیک و آزادی‌ها یا کننده وی. ۱۰- یک شخصیت واجد شرایط در موضوع رقابت و قیمت، به پیشنهاد رییس سازمان رقابت ۱۱- یک شخصیت واجد شرایط در موضوع انتشار عمومی اطلاعات.

با نگاهی به افراد انتخاب شده به‌عنوان اعضای کمیسیون دسترسی به اسناد اداری، ملاحظه می‌شود که طیف گسترده‌ای از افراد برای عضویت در این کمیسیون در نظر گرفته شده‌اند. در این میان و با توجه به کارکرد این کمیسیون، جایگاه ویژه‌ای نیز برای قضات و افراد صاحب صلاحیت در حوزه‌های مرتبط با اطلاعات در نظر گرفته شده است. در عوض، برای قوه مجریه و به‌خصوص وزیران، هیچ نقشی در نظر گرفته نشده است و در حقیقت این کمیسیون در معنای واقعی به‌عنوان یک مقام اداری مستقل عمل می‌کند.

1. Cour de cassation
2. Cour des comptes



نکته دیگری که در این خصوص لازم به ذکر است، هدفمندی حقیقی این کمیسیون و توجه به جایگاه اعضای این کمیسیون است. در واقع با عنایت به تعدد وظایف این اعضا و احتمال عدم امکان حضور دائمی آنها در تصمیم‌گیری‌ها، چنین مقرر شده که برای هر یک از اعضای فوق، یک عضو علی‌البدل نیز با همان شرایط و ویژگی‌ها تعیین شود تا بتوانند در مواقع لزوم، به انجام وظیفه بپردازند. البته مطابق با ماده R341-1-1 این قانون که در تاریخ ۵ آوریل ۲۰۱۷ به تصویب رسیده است، احکام مأموریت اعضای علی‌البدل نیز در پایان مأموریت عضو اصلی خاتمه می‌یابد.

نکته‌ای که ذکر آن ضروری است، توجه ویژه به حضور فعال بانوان در این کمیسیون است. مطابق ماده L341-1 قانون، در هنگام انتصاب و حتی پیشنهاد افرادی که برای عضویت در این کمیسیون معرفی می‌شوند، باید به این مسأله توجه کرد که تعداد مردان و زنان حاضر در کمیسیون برابر باشد.

رئیس کمیسیون نیز با مصوبه رئیس جمهور و از میان اعضای کمیسیون تعیین می‌شود. مسأله دیگر در خصوص مدت عضویت اعضا است. ۳ نفر از اعضا شامل کننده مجلس ملی، سناتور مجلس سنا و رئیس کمیسیون ملی انفورماتیک و آزادی‌ها، تنها تا پایان مدت دوره‌کنندگی یا ریاست خود عضو کمیسیون هستند. بقیه اعضای کمیسیون نیز برای مدت سه سال منصوب می‌شوند. لازم به ذکر است که به منظور کارآیی بیشتر و دستیابی بهتر به اهداف مورد نظر، عضویت اعضای کمیسیون بسیار کوتاه و برای مدت سه سال در نظر گرفته شده است.

همچنین به منظور بهره‌بردن از تجربیات و تخصص تمامی افراد شایسته و کارآمد و تلاش در جلوگیری از فساد احتمالی ناشی از دائمی‌شدن عضویت و انتخاب مکرر این اعضا، مقرر شده که انتخاب متوالی هر یک از اعضا تنها برای یک دوره دیگر مجاز باشد. در نتیجه، هر یک از اعضا حداکثر شش سال می‌تواند عضو شورا باشد که این امر در دستیابی به دموکراسی اداری نیز بسیار حائز اهمیت است.

از سوی دیگر، به‌منظور آنکه کمیسیون بتواند به بهترین وجه در راستای اهداف مورد نظر خود انجام وظیفه نماید، مطابق با شیوه‌هایی که توسط شورای دولتی به‌تصویب خواهد رسید، هر سه‌سال تنها نیمی از اعضای کمیسیون تجدید خواهند شد که البته این امر شامل رییس کمیسیون نمی‌شود. با چنین ابتکاری دوره عضویت تمامی اعضای کمیسیون به‌صورت یکجا پایان نمی‌پذیرد. در نتیجه این امر و پس از انتخاب اعضای جدید، این اعضا در کنار اعضای قدیم که حداقل دارای سه سال سابقه عضویت می‌باشند، قرار می‌گیرند و بدین ترتیب تجارب اعضای با سابقه‌تر در اختیار اعضای جدید قرار می‌گیرد و موجب می‌شود که کمیسیون همواره از اعضای مجرب بهره‌مند باشد.

کمیسیون دسترسی به اسناد اداری علاوه بر اعضای اصلی خود از یک سری اعضای مشورتی نیز بهره می‌برد که شامل این اشخاص است: ۱- مدافع حقوق^۱ یا کننده وی ۲- یک کمیسر دولت به انتخاب نخست‌وزیر.

به‌منظور آنکه جلسات کمیسیون از اعتبار قانونی برخوردار باشد، مطابق با ماده R341-3 این قانون، حضور حداقل شش نفر از اعضا در جلسات مجمع عمومی کمیسیون و حداقل سه نفر از اعضا در سایر جلسات الزامی است. حضور اعضا در جلسات مجمع عمومی و یا سایر جلسات کمیسیون نیز بنا به دعوت رییس کمیسیون

1. Défenseur des droits

مدافع حقوق بعد از بازنگری انجام شده در قانون اساسی فرانسه در سال ۲۰۰۸ تأسیس شده است. این مقام، مستقل بوده و گزارش فعالیت خود را به رییس جمهور و پارلمان ارائه می‌کند. ماده ۷۱-۱ قانون اساسی مقرر می‌دارد که مدافع حقوق بر رعایت آزادی‌ها و حقوق، توسط ادارات دولتی و مؤسسات عمومی و یا مؤسسات انجام دهنده خدمات عمومی نظارت می‌کند. قانون ارگانیک سال ۲۰۱۱ که توسط قانون مصوب ۹ دسامبر سال ۲۰۱۶ اصلاح شده، وظایف دیگری را نیز برای مدافع حقوق در نظر گرفته است: دفاع از حقوق کودکان و ترویج آن، مبارزه علیه هرگونه تبعیض مستقیم یا غیر مستقیم، نظارت بر رعایت مجموعه اصول و قواعد شغلی و حرفه‌ای توسط اشخاصی که به انجام فعالیت‌های امنیتی می‌پردازند، رهنمون ساختن هر شخصی که به مقامات صالحه اعلام هشدار کرده و نظارت بر حقوق و آزادی‌های وی (کوئنده، ترجمه خانی والی زاده، ۱۳۹۷، ۱۲۲).



صورت می‌گیرد. همچنین، در دعوتنامه مذکور جزییات و دستور جلسه کمیسیون عنوان می‌شوند.

تصمیم‌گیری درباره مباحثات کمیسیون با رأی اکثریت اعضای حاضر انجام می‌شود. در صورت تساوی آرا نیز مطابق با رأی رییس کمیسیون عمل می‌شود. در خصوص لزوم اصل بی‌طرفی در آرای کمیسیون نیز مقرر شده که در صورتی که یکی از اعضای کمیسیون دارای نفعی در قضیه مطروحه باشد و یا در سه سال گذشته با فرد متقاضی و یا اداره فعالیت تجاری داشته‌است، نمی‌تواند در جلسات شرکت نماید.

۳-۲. وظایف کمیسیون دسترسی به اسناد اداری

در فرانسه، هنگامی که مقام اداری درخواست فرد در مورد دسترسی به یک سند اداری را رد می‌نماید، طبق ماده 14-311L قانون روابط میان مردم و اداره، تصمیم وی به شکل کتبی به فرد متقاضی اعلام می‌شود. این پاسخ مستدل بوده و حاوی راه‌های تجدید نظر از این تصمیم و مهلت اعتراض نیز است.

از طرف دیگر، عملیات ارائه سند به فرد متقاضی باید به شکلی کامل انجام گیرد و در صورت ناقص بودن دسترسی ایجاد شده، این امر به منزله رد ضمنی درخواست فرد تلقی می‌شود (Delaunay, 1993, p.564; Chabanol, 2016, p.164). فرد متقاضی اطلاعات، از زمان رد درخواست خود دو ماه فرصت دارد تا اعتراض خود را به کمیسیون اعلام نماید. طبق رأی شورای دولتی در ۱۱ ژوئیه سال ۲۰۱۶ در پرونده مرکز بیمارستانی لویی کنستان فلمینگ^۱، در صورتی که در تصمیم اداره اشاره‌ای به نحوه اعتراض به کمیسیون و مهلت اعتراض نشده باشد، مهلت دو ماهه تعیین شده ملاک عمل قرار نمی‌گیرد (Chabanol, 2016, p.164).

1. Centre hospitalier Louis Constant Fleming

باید توجه داشت که مطابق با قسمت پایانی ماده 1-342 L (CRPA)، فرد ذی‌نفع باید برای دریافت نظر کمیسیون دسترسی به اسناد اداری، به این مرجع مراجعه نماید^۱ که انجام این امر قبل از اقدام به بازنگری قضایی، قاعده‌ای الزامی است. در غیر این صورت، درخواست وی در مرحله بازنگری قضایی قابل‌پذیرش نخواهد بود (Chapus, t1, 2001, p.488). با اعمال این الزام، کمیسیون دسترسی به اسناد اداری قادر می‌شود تا نقشی سودمند در فیلترکردن دعاوی و جلوگیری از شکل‌گیری دعاوی قضایی بی‌مورد ایفاء کند (Costa, 1996, p.185).

هرچند که مسأله سرعت نباید با شتابزدگی دچار اختلاط شود، اما در هر حال عملکرد کمیسیون دسترسی به اسناد اداری ساده و سریع بوده و هزینه کمی برای فرد متقاضی به‌دنبال دارد. ذکر این نکته حائز اهمیت است که فرد متقاضی می‌تواند اعتراض خود را با نامه، فاکس و یا به صورت الکترونیکی برای کمیسیون ارسال دارد. بعد از آنکه فرد اعتراض خود را به کمیسیون ارسال کرد، کمیسیون درخواست فرد را برای اداره مورد نظر ارسال می‌دارد. اداره موظف است تا در مهلت تعیین شده توسط رییس کمیسیون، تمامی اطلاعات و اسناد مفید را برای کمیسیون ارسال کند. در این خصوص تمامی اعضای کمیسیون و گزارشگران تعیین شده توسط رییس کمیسیون می‌توانند به انجام تحقیقات مورد نیاز در محل اداره اقدام کنند.

کمیسیون از تاریخ ثبت اعتراض فرد در دبیرخانه، یک‌ماه فرصت دارد تا بعد از بررسی اسناد و اطلاعات، نظر خود را صادر کرده و آن را به فرد ذی‌نفع و اداره موردنظر اعلام دارد. اداره نیز از زمان دریافت نظر کمیسیون درباره قابلیت اعطای دسترسی به یک‌ماه فرصت خواهد داشت تا تصمیم خود در مورد درخواست متقاضی را به کمیسیون اطلاع دهد. با این وجود باید توجه داشت که اگر اداره در مدت دو ماه نظر خود را اعلام ننماید، سکوت وی به منزله رد مجدد درخواست فرد

1. CE, 9 février 1982, *Mme Commaret*.

است و بعد از گذشت این مدت، فرد ذی‌نفع قادر است تا برای بازنگری قضایی اقدام نماید (Vedel, Delvolvé, 1992, p.302). روشن است که پیچیدگی فرایند مذکور، ارائه یک سند اداری را با تأخیر روبرو می‌سازد. این نکته در گزارش سالانه کمیسیون دسترسی به اسناد اداری هم تصدیق شده‌است (Waline, 2016, p.456).

بدین ترتیب، مسلم است که حق دسترسی شهروندان به اسناد و اطلاعات اداری از اولویت‌های ادارات عمومی نبوده و شفافیت هنوز یک غایت پذیرفته‌شده در مجموعه اهداف آنها نیست (Chrétien et al., 2016, p.99)؛ به‌خصوص اینکه الزامی نیز برای مقامات اداری برای رعایت نظر صادرشده توسط کمیسیون وجود ندارد (Delaunay, 1993, p.561).

۳-۱-۳. نگاهی به تصمیمات کمیسیون

در فرانسه، افراد متقاضی تنها امکان دسترسی به اسنادی را دارند که دارای ویژگی «اداری» بوده و از دامنه قانون مستثنی نشده باشد. در دوره‌ای چنین تصور می‌شد که اشخاص مذکور در قانون در برخی موارد ملزم به ارائه اسنادی هستند که تحت تصاحب آنها قرار دارد. کمیسیون نیز در نظر خود در سال ۱۹۹۷ چنین عنوان داشته بود (Maillard Desgrées du Loû, 2000, p.423). بنابراین معیار تصاحب (دراختیار داشتن) سند به‌طور معمول توسط کمیسیون برای تعیین دامنه اعمال قانون ۱۹۷۸ مورد استفاده قرار می‌گرفت؛ درحالی‌که متن قانون در آن دوره تنها از اسنادی صحبت می‌کرد که از نهادهای مذکور نشأت می‌گیرند.

درخصوص موارد مستثنی از دامنه شمول قانون نیز، ملاحظه می‌شود که کمیسیون نظرات قابل‌توجهی را ارائه کرده‌است. در مورد هدایت سیاست خارجی فرانسه، کمیسیون در تاریخ ۲ ژانویه ۱۹۹۷ عنوان داشته که تلگرام دیپلماتیک ارسال شده از سوی سفارت فرانسه در کشور کمور و در مورد حمله به اتباع فرانسوی قابل‌ارائه نیست. در مورد استثناهای مرتبط با امنیت دولت، امنیت عمومی و امنیت

پژوهش‌های حقوق تطبیقی _____ دوره ۲۳، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۸

اشخاص نیز کمیسیون در تاریخ ۲۳ سپتامبر ۱۹۹۹، درخواست دسترسی به گزارش پلیس در ارتباط با وضعیت مدیریت واحد کودکان در جنبش‌های فرقه‌ای را رد کرده‌است.

در قانون از اسنادی نام برده شده که تنها به شخص ذی‌نفع قابل‌ارائه بوده و سایر افراد از دسترسی به آنها محروم هستند، همچون اسنادی که رفتارهای یک فرد را آشکار می‌سازند و افشای آنها ممکن است به این فرد زیان وارد سازد. کمیسیون در نظر خود در تاریخ ۱۹ فوریه ۱۹۸۷ عنوان کرده که صرف داشتن ارتباط خانوادگی درجه یک، منجر به اعطای حق دسترسی نمی‌شود. در مورد ارائه پرونده شخصی کودکی که مورد سوء رفتار قرار گرفته به قیم وی که توسط دادگاه انتخاب شده، کمیسیون در ۳۰ سپتامبر ۱۹۹۳ عنوان داشته که پرونده به‌جز مواردی که نام افراد برده شده و در ارتباط با رفتار انجام شده با این کودک است، قابل ارائه به قیم است (Langlois, 2007, p.184).

کمیسیون در نظر دیگر خود در تاریخ ۴ مارس ۲۰۰۲ یادآوری کرده که برای نزدیکان فرد بیماری که در وضعیت کما و در مرحله زندگی نباتی یا در هر وضعیت دیگری به‌سر می‌برد که امکان ابراز اراده خود را ندارد، امکان دسترسی به پرونده وی وجود ندارد (Rapport 2003, p.5).

در برخی موارد، یک سند به نام یک شخص معین و یا حاوی برخی اسامی است و در نتیجه، امکان تفکیک سند وجود ندارد. از سوی دیگر، ممکن است که فرد متقاضی نسبت به تمامی قسمت‌های یک سند ذی‌نفع نباشد. بدین ترتیب، به‌منظور امکان مطالعه تمامی این سند، اداره باید قسمت‌هایی از سند را محو نماید تا هویت اشخاص ذکرشده در سند به‌سادگی قابل‌شناسایی نباشد (Maillard Desgrées du Loû, 2000, p.274; Lebreton, 2017, p.443). اگر مقام اداری دریابد که تفکیک سند ممکن نیست و تفکیک منجر به غیرقابل‌فهم شدن سند می‌شود، در این حالت اداره می‌تواند تقاضای

سعید خانی والی زاده _____ کمیسیون‌های دسترسی به اطلاعات ...



فرد را رد نماید و کمیسیون نیز نظر داده که چنین سندی نیابستی به‌طور کامل به متقاضی ارائه شود (CADA, 1997, p.73).

۳-۲. کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ایران

این امکان همواره وجود دارد که مقامات اداری در بررسی درخواست‌های دسترسی به اطلاعات، با کندی و تعلل عمل کرده و یا اینکه دسترسی به اسناد را پیچیده، سخت و پرهزینه سازند و در عمل، موجب محروم ساختن فرد از حق مطلع شدن شوند. در نتیجه، ضروری است که در قوانین و مقررات مربوط به آزادی اطلاعات، امکانی برای اعتراض به عملکرد ادارات در نظر گرفته شود (انصاری، ۱۳۸۷، ص ۲۱۹-۲۱۸). در همین راستا و مطابق با ماده ۱۸ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به‌دستور رییس‌جمهور تشکیل شده‌است. البته در هنگام تصویب لایحه فوق در مجلس شورای اسلامی، شورای عالی استان‌ها نیز برای این منظور مطرح شده‌بود که به‌علت نداشتن صلاحیت قانونی در این خصوص و به‌ویژه در انجام رسیدگی‌های قضایی احتمالی، این مسأله منتفی شد (ویژه، طاهری، ۱۳۹۰، ص ۲۴۹).

۳-۲-۱. ساختار کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

مطابق با ماده ۱۸ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات دارای هشت عضو است:

- ۱- وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی
- ۲- وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات یا معاون
- ۳- وزیر اطلاعات یا معاون ذی‌ربط
- ۴- وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح
- ۵- رییس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا معاون ذی‌ربط
- ۶- رییس دیوان عدالت اداری
- ۷- رییس کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی
- ۸- دبیر شورای عالی فناوری اطلاعات کشور.

لازم به ذکر است که ترکیب کمیسیون به‌طور مجدد در ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی تبصره (۱) ماده (۱۸) مصوب ۱۳۹۴ نیز عنوان شده که به‌نظر زائد و بی‌دلیل می‌رسد. با نگاهی به ترکیب اعضای کمیسیون ملاحظه می‌شود که از میان هشت عضو مذکور، اکثریت اعضا از میان قوه مجریه در نظر گرفته شده است که بهتر بود این حضور کمرنگ‌تر باشد. برای نمونه حضور رییس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا معاون ذی‌ربط وی در این کمیسیون، ممکن است فاقد اثربخشی کافی باشد.

با عنایت به تشکیل شورای عالی فضای مجازی در تاریخ ۱۷ اسفند ۱۳۹۰ با فرمان مقام معظم رهبری و همچنین ادغام وظایف «شورای عالی انفورماتیک، شورای عالی اطلاع رسانی و شورای عالی امنیت فضای تبادل اطلاعات» در این شورا و حضور روسای سه قوه و اکثر اعضای کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در آن، دبیر شورای عالی فضای مجازی نیز می‌تواند در اصلاحات احتمالی به لیست اعضای کمیسیون افزوده شود.

از سوی دیگر، توجه خاصی به اهمیت حضور قضات در این ترکیب نشده و تنها رییس دیوان عدالت اداری عضو این کمیسیون است. با این وجود به‌نظر می‌رسد که عضویت وی تنها با در نظر گرفتن جایگاه این سمت در قوه قضاییه و نه به‌عنوان یک قاضی، مورد توجه قرار گرفته است. طبق نظر برخی حقوق‌دانان، حضور اعضای از سازمان‌های مردم‌نهاد و مستقل مانند کانون وکلای دادگستری و مطبوعات نیز شایسته به‌نظر می‌رسد، اما لزوم عضویت یکی از معاونان قوه قضاییه و یا دبیر ستاد حقوق بشر قوه قضاییه و میزان اثربخشی این اعضا (ویژه، ۲۵۲)، در نظر نگارنده محل بحث است. در عوض، عدم پیش‌بینی جایگاهی برای اساتید دانشگاه و سایر متخصصان حوزه مربوطه در کمیسیون، محل سؤال است.



همچنین، کنندگان قوه مقننه نیز در این کمیسیون نقش زیادی ندارند و تنها رییس کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی به علت وظیفه کمیسیون فرهنگی در خصوص ارتباطات جمعی، عضو کمیسیون است. با امعان نظر به نقش کنندگان مجلس شورای اسلامی به عنوان کنندگان منتخب ملت، حضور تعداد بیشتری از قوه مقننه لازم به نظر می‌رسد تا حداقل، تعادل بین قوا نیز در کمیسیون فوق به نوعی برقرار شود.

با نگاهی به اعضای فعلی و جایگاه شغلی این افراد، به نظر نمی‌رسد که کمیسیون مذکور بتواند به طور دائمی و جدی به انجام وظایف محوله بپردازد و حتی در برخی موارد ممکن است حضور برخی از آنها سبب اعمال سیاست‌های خلاف اصل دسترسی آزاد به اطلاعات نیز شود. بهتر بود تا به شکلی، محدودیتی برای عضویت افراد پیش‌بینی می‌شد تا بدین طریق، این کمیسیون کننده نگاه‌ها و سیاست‌های مختلفی باشد. حتی بهتر می‌بود تا کمیسیون به جای وزیران و رؤسای مذکور، از کنندگانی از همین نهادها و به انتخاب بالاترین مقام آن دستگاه، تشکیل می‌شد؛ برای نمونه یک نفر کننده از وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و به انتخاب وزیر مربوطه. ریاست کمیسیون نیز بر عهده وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی است. شایسته است تا ریاست کمیسیون نیز دوره‌ای باشد و در هر دوره یکی از اعضا و به انتخاب خود اعضا، برای ریاست کمیسیون انتخاب شوند تا در اعمال وظایف ریاست این کمیسیون، افراد مختلفی با دیدگاه‌های متفاوت شرکت کنند؛ البته انتخاب رییس کمیسیون توسط رییس‌جمهور نیز می‌تواند در نظر گرفته شود، اما بدیهی است که این امر به منظور کاهش نظارت قوه مجریه بر این کمیسیون، گزینه مناسبی نیست.

پژوهش‌های حقوق تطبیقی _____ دوره ۲۳، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۸

دبیرخانه کمیسیون نیز در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تشکیل می‌شود^۱ که قاعده‌تاً با توجه به ریاست وزیر مربوطه مقرر شده است. جلسات کمیسیون هر دو ماه یکبار تشکیل می‌شود و در صورت لزوم و با نظر رییس کمیسیون یا سه عضو از اعضا، جلسه فوق‌العاده تشکیل خواهد شد^۲. لازم به ذکر است که از زمان تشکیل کمیسیون تا پایان تیرماه ۱۳۹۸، ۱۶ جلسه برگزار شده است.

مطابق ماده ۳ آیین نامه نیز، جلسات کمیسیون با حضور حداقل پنج عضو از اعضا رسمیت می‌یابد و مصوبات آن با رأی اکثریت حاضران و حداقل چهار رأی معتبر است. در واقع برای اعتبار یک مصوبه، از حداقل پنج عضوی که برای رسمیت یافتن جلسه شرکت کرده‌اند، حداقل چهار نفر باید به یک مصوبه رأی موافق دهند و در صورت حضور تعداد بیشتر نیز اکثریت آرا ملاک عمل خواهد بود.

در مورد موضوعات امنیتی و نظامی نیز، به‌درستی به حضور عضو ذی‌ربط، یعنی وزیر اطلاعات و یا وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح در جلسه اشاره شده است^۳. البته کمیسیون می‌تواند از کنندگان سایر دستگاه‌ها نیز برای شرکت در جلسات دعوت کند که این افراد در صورت حضور، دارای حق رأی نیستند^۴. با این حال، مشخص نشده که این دعوت توسط چه شخصی انجام می‌گیرد: رئیس کمیسیون، دبیر کمیسیون و یا با تصویب اعضای کمیسیون. از سوی دیگر لازم بود تا استثنائاتی نیز در این خصوص در نظر گرفته شود.

۱. تبصره ۱ ماده ۱۸ قانون

۲. ماده ۲ آیین نامه اجرایی تبصره (۱) ماده (۱۸)

۳. تبصره ۱ ماده ۳ آیین نامه اجرایی تبصره (۱) ماده (۱۸)

۴. تبصره ۲ ماده ۳ آیین نامه اجرایی تبصره (۱) ماده (۱۸)

سعید خانی والی زاده _____ کمیسیون‌های دسترسی به اطلاعات ...



نکته مهم دیگری که درخصوص این کمیسیون وجود دارد، مسأله لزوم تأیید بعدی مصوبات کمیسیون است؛ چرا که این مصوبات، پس از تأیید رییس‌جمهور برای کلیه اشخاص ارائه‌دهنده خدمات عمومی لازم‌الاجرا خواهند شد.^۱ به نظر می‌رسد که این امر نیز منجر به وابستگی هر چه بیشتر کمیسیون به قوه مجریه می‌شود که به خودی خود می‌تواند برخلاف اصل دسترسی آزاد به اطلاعات عمومی باشد.

۲-۲-۳. وظایف کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

در قانون مواردی به‌عنوان وظایف کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مقرر شده‌اند و مؤسسات تابع قانون نیز ملزم به همکاری با کمیسیون هستند:^۲ ۱- حمایت از آزادی اطلاعات و دسترسی همگانی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی ۲- تدوین برنامه‌های اجرایی لازم در عرصه اطلاع‌رسانی ۳- نظارت کلی بر حسن اجرا ۴- رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات موضوع این قانون از طریق ایجاد وحدت رویه، فرهنگ‌سازی، ارشاد و ارائه نظرات مشورتی.^۳

با نگاهی به وظایف کمیسیون، اعضای کمیسیون و تابعان این قانون، این سؤال اصلی مطرح می‌شود که کمیسیونی که از اعضای متعلق به حاکمیت کشور و با اکثریت قوه مجریه شکل گرفته است، چگونه خواهد توانست وظایف فوق را نسبت به مؤسساتی که همچنان قائل به فرهنگ اسرارگرایی هستند، اعمال نماید. به همین دلیل

۱. تبصره ۲ ماده ۱۸ قانون ۱۳۸۸ و ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی تبصره (۱) ماده (۱۸)

۲. ماده ۱۹ قانون

۳. ماده ۱۸ قانون

پژوهش‌های حقوق تطبیقی _____ دوره ۲۳، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۸

است که برخی حقوقدانان عنوان داشته‌اند که به‌منظور رعایت بیشتر حق شهروندان در دسترسی به اطلاعات عمومی، حضور کنندگانی از جامعه مدنی نیز در این کمیسیون ضروری است (ویژه، طاهری، ۱۳۹۰، ص ۲۵۳).

طبق قانون، مؤسسات عمومی موظفند از طریق واحد اطلاع‌رسانی خود، «سالانه» گزارش فعالیت‌های خود را درخصوص اجرای این قانون به کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ارائه‌دهند.^۱ این گزارش به‌خوبی خواهد توانست میزان رعایت حق دسترسی افراد به اطلاعات عمومی را در هر مؤسسه تابع این قانون نشان دهد. کمیسیون نیز به نوبه خود باید هر ساله گزارشی را درباره رعایت این قانون در مؤسسات مشمول این قانون و فعالیت‌های خود، به مجلس شورای اسلامی و رییس‌جمهور تقدیم کند.^۲

ریاست کمیسیون بر عهده وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی است که وظایف وی بدین شرح می‌باشند: الف- اداره جلسات کمیسیون ب- ابلاغ مصوبات پس از تأیید رئیس جمهور ج- صدور احکام رؤسای شورای معین و کارگروه‌های تخصصی د- ارسال گزارش عملکرد سالانه کمیسیون به مراجع ذی‌ربط ه- انتصاب دبیر کمیسیون.^۳

همچنین، دبیرخانه می‌تواند به‌منظور انجام وظایف کارشناسی کمیسیون، از خدمات مشاوره و پژوهشی استفاده کند.^۴ با وجود گستردگی و حجم وظایف

۱. ماده ۱۲ قانون

۲. ماده ۲۰ قانون و ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی تبصره (۱) ماده (۱۸)

۳. ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی تبصره (۱) ماده (۱۸)

۴. تبصره ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی تبصره (۱) ماده (۱۸)



دبیرخانه، در قانون مشخص نشده که رییس کمیسیون، دبیر را از میان چه افرادی و با چه ویژگی‌هایی انتخاب خواهد کرد.

افراد متقاضی اطلاعات نیز، درخواست‌های خود را به مؤسسات مشمول قانون ارائه می‌دهند و این مؤسسات مکلفند ضمن عنایت به مواردی همچون ماهیت، فوریت و ضرورت اطلاعات درخواستی، سریعاً و حداکثر در مدت ده‌روز کاری به درخواست‌ها پاسخ کتبی بدهند^۱. چنانچه مؤسسه از ارائه اطلاعات به متقاضی امتناع کرده و یا اینکه پاسخ وی به این درخواست منفی باشد، باید مستند قانونی و علت ممنوعیت دسترسی، به فرد متقاضی اعلام شود^۲. نکته مهمی که باید ذکر شود این است که هرچند طبق ماده ۷ قانون، مؤسسه عمومی نمی‌تواند از متقاضی دسترسی به اطلاعات، هیچ‌گونه دلیل یا توجیهی جهت تقاضای خود مطالبه کند، اما پاسخ منفی مؤسسه به درخواست متقاضی باید مستدل باشد. با نگاهی به موارد فوق‌الذکر درمی‌یابیم که در تمامی موارد، یک صلاحیت تکلیفی برای اداره مقرر شده است.

در قوانین و مقررات نیز به رعایت اصل بی‌طرفی در تصمیم‌گیری‌های کمیسیون اشاره نشده‌است. برای مثال با امعان نظر به اینکه کمیسیون به‌طور کامل در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی جای گرفته و با عنایت به سمت ریاست کمیسیون، تصمیم‌گیری‌های کمیسیون درخصوص الزام وزارت مذکور به ارائه اطلاعات ممکن است محل مناقشه قرار گیرند. در نتیجه بهتر است که هر یک از اعضا درمورد نهادهایی که در آنها عضویت دارند، حق رأی و یا حتی شرکت در مباحثات را نداشته باشند.

۱. ماده ۸ قانون و ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) ۱۳۹۴. طبق ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی پاسخ می‌تواند به صورت برخط و یا کتبی و مطابق با تقاضای متقاضی داده شود.

۲. ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) ۱۳۹۴

در صورتی که متقاضی، بعد از دریافت اطلاعات مورد نظر خود متوجه عدم کفایت یا ناقص بودن اطلاعات دریافتی شود، مجدداً می‌تواند درخواست خود را برای دریافت اطلاعات ارائه دهد.^۱ در هر حال، با مطالعه قانون مذکور و آیین‌نامه‌های تصویب شده در مورد آن و به خصوص آیین‌نامه اجرایی تبصره (۱) ماده (۱۸) مصوب ۱۳۹۴، ملاحظه می‌شود که با وجود ذکر آیین دسترسی به اطلاعات، هیچ‌گونه اشاره‌ای به فرایند رسیدگی در کمیسیون نشده و مشخص نیست که بعد از درخواست متقاضی چه روی می‌دهد و مؤسسه به چه شکلی و در چه بازه زمانی، ملزم به ارائه اطلاعات به فرد ذی‌نفع است. همچنین مشخص نیست که بعد از تصمیم کمیسیون مبنی بر الزام مؤسسه و امتناع مجدد وی، آیا فرد می‌تواند از تصمیم مقام اداری نزد دیوان عدالت اداری شکایت نماید، یا اینکه باید بعد از ارجاع مجدد کمیسیون و به منظور مجازات مقام اداری، نزد دادگاه عمومی طرح دعوی کند.

باتوجه به موارد یادشده، کمیسیون در حال تدوین شیوه‌نامه‌هایی به منظور رفع ابهامات موجود است که تاکنون ۲۰ شیوه‌نامه شامل «اسناد و مکاتبات اداری»، «رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات»، «تشخیص و تفکیک اطلاعات مربوط به حریم خصوصی و اطلاعات شخصی»، «انتشار و دسترسی به اطلاعات مجوزهای دولتی» و «تشخیص و تفکیک اسرار دولتی از اطلاعات عمومی» از سوی دبیرخانه کمیسیون تهیه شده و در حال بررسی هستند تا بر اساس آنها، پاسخگویی نهادها با سهولت بیشتری انجام گیرد (سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، ۱۳۹۷).^۲

۱. ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) ۱۳۹۴

۲. کلیات «شیوه‌نامه رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات» نیز در نهمین نشست کمیسیون در پایان سال ۱۳۹۶ به تصویب رسیده است (خبرآنلاین، ۱۳۹۶). در سیزدهمین جلسه کمیسیون نیز، شیوه‌نامه پیشنهادی انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مؤسسات خصوصی ارائه دهنده خدمات عمومی در ۹ ماده بررسی و تصویب شد.



از زمان راه اندازی سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تاکنون، تعداد ۱۰۰۹ سند بر روی سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات منتشر شده است. تعداد دستگاه‌هایی که تا پایان بهمن ۱۳۹۷ به این سامانه پیوسته‌اند به ۵۴۱ مورد از بین ۹۵۵ دستگاه مشمول رسیده‌است. میانگین پاسخگویی نیز به‌طور متوسط ۵۳ روز بوده است، درحالی‌که مطابق قانون حداکثر زمان پاسخگویی ۱۰ روز تعیین شده‌است (دبیرخانه کمیسیون، ۱۳۹۷).

یکی از نکات مهم قانون ۱۳۸۸ جرم انگاری درمورد ارتکاب یکسری از اعمال است^۱. چیزی که از این ماده دریافت می‌شود، اعمال مجازات فوق در مورد یک شخص حقیقی و توسط دادگاه عمومی است که مباحثاً به یکی از جرائم مذکور اقدام کرده است؛ اما امکان مجازات مؤسسه ناقض حق دسترسی ملاحظه نمی‌شود (ویژه، طاهری، ۱۳۹۰، ۲۶۰-۲۵۹). همچنین درباره نحوه الزام یک مؤسسه از سوی کمیسیون، به ارائه اطلاعات و امکان ابطال تصمیمات اداری ناقض حق دسترسی به اطلاعات اداری، سخنی به میان نیامده است.

۴. نتیجه گیری

باتوجه به مواردی که ذکر شد، بهتر آنست که یک تجدیدنظر کلی در اعضای کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات صورت گیرد، به‌نحوی که وزن قوه مجریه به‌شدت کاهش باید. با عنایت به آنکه با توجه به عبارات ماده ۲۲، در نهایت دادگاه‌های عمومی به اعمال مجازات خواهند پرداخت، بهتر است که نقش بیشتری برای قوه قضائیه و به‌خصوص قضات دیوان عدالت اداری در کمیسیون در نظر گرفته شود. همچنین بهتر آنست که در حد امکان، از پیش بینی اعضای با امکان عضویت

۱. ماده ۲۲ قانون

پژوهش‌های حقوق تطبیقی _____ دوره ۲۳، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۸

طولانی مدت اجتناب شود تا کمیسیون کننده نگاه‌های مختلفی به مقوله آزادی اطلاعات باشد.

با عنایت به آنکه مدت زیادی از شکل‌گیری این کمیسیون در ایران نمی‌گذرد، هنوز رویه‌هایی در این خصوص از سوی کمیسیون انتشار نیافته‌اند که خود این مسأله به نوعی نقض غرض محسوب می‌شود. لازم به ذکر است که مطابق با ماده ۱۸ قانون، رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات موضوع این قانون از طریق ایجاد وحدت رویه و ارائه نظرات مشورتی، از وظایف کمیسیون مذکور است.

ملاحظه کردیم که رویه حاصل از آرای شورای دولتی فرانسه به چه شکل در حمایت حداکثری از حقوق و منافع شهروندان گام برداشته و حدود و ثغور اعمال مفاد قانون را تعیین می‌نماید. دیوان عدالت اداری نیز به‌عنوان بالاترین مرجع نظارت بر تصمیمات مراجع اداری می‌تواند نقش بسیار مهمی را در زمینه تبیین وظایف کمیسیون و شرایط الزام تابعان این قانون ایفا نماید. دیوان در آرای خود می‌تواند امکان شکایت از تصمیمات کمیسیون انتشار را مشخص نماید. بهتر آنست که قضات دیوان عدالت اداری با شهامت و جدیت وارد این عرصه شده و حتی مسیر اصلاحات بعدی قانونگذار را نیز تعیین کنند.

با تصویب این قانون و پذیرش کلیت حق دسترسی به اطلاعات عمومی در نظام حقوقی ایران، ضرورت دارد که مشکلات و ابهامات موجود در قانون از طریق همچون اصلاح قانون و یا آیین‌نامه‌های اجرایی رفع شوند.



۵. منابع

۱-۵. فارسی

۱. اسماعیلی، محسن، «مبانی و مصداق‌های آزادی ارتباطات و اطلاعات در حقوق و اندیشه اسلامی»، فصلنامه رسانه، دوره ۲۴، شماره ۹۰، ۱۳۹۲.
۲. انصاری، باقر، آزادی اطلاعات، تهران، دادگستر، ۱۳۸۷.
۳. انصاری، باقر، «بررسی و نقد لایحه‌ی آزادی اطلاعات»، اطلاع رسانی حقوقی، شماره ۱۳، ۱۳۸۷.
۴. انصاری، باقر، حقوق ارتباط جمعی، تهران، سمت، ۱۳۸۶.
۵. انصاری، باقر، «مفهوم، مبانی و لوازم آزادی اطلاعات»، نامه‌ی حقوقی، شماره ۶۱، ۱۳۸۶.
۶. جم، فرهاد، «حق بر اطلاعات» در هداوند، مهدی و دیگران، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری، تهران، خرسندی، ۱۳۸۸.
۷. حبیبی، محمدحسن، «بررسی حق آگاهی مردم به‌عنوان یک حق اساسی»، حقوق اساسی، شماره ۱، ۱۳۸۲.
۸. رضایی‌زاده، محمدجواد، یحیی احمدی، «مبانی حق دسترسی شهروندان به اسناد و اطلاعات دولتی»، حقوق، سال ۳۹، شماره ۴، ۱۳۸۸.
۹. قاضی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، میزان، ۱۳۸۴.
۱۰. کوئنده، ماری-ان، رییس‌جمهور، ترجمه: سعید خانی‌والی‌زاده، تهران، مجد، ۱۳۹۷.
۱۱. مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، گزارش توجیهی پیش‌نویس لایحه شفافیت، ۱۳۹۷.
۱۲. نمک دوست تهرانی، حسن، «آزادی اطلاعات و حق دسترسی: بنیان دموکراسی»، مجلس و پژوهش، شماره ۴۲، ۱۳۸۳.

پژوهش‌های حقوق تطبیقی _____ دوره ۲۳، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۸

۱۳. ویژه، محمدرضا، آزاده سادات طاهری، «تحلیلی بر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در پرتوی اصول کلی حاکم بر دسترسی به اطلاعات»، پژوهش حقوق عمومی، شماره ۳۵، ۱۳۹۰.

۱۴. هاشمی، محمد، حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی، تهران، میزان، ۱۳۹۲.

۲-۵. منابع الکترونیکی

۱۵. خبرآنلاین، ۱۳ اسفند ۱۳۹۶:

<https://khabaronline.ir/news/759967.۱۳۹۷/۱۱/۲>

۱۶. سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، ۲۴ مرداد ۱۳۹۷:

<https://foia.iran.gov.ir/web/guest/--9-99?redirect=%2Fweb%2Fguest%2F-%2F---107%3Fredirect%3D%252Fweb%25Fguest%252Fhome.۱۳۹۷/۱۱/۲>

۱۷. گرجی، علی اکبر، ستیز با اسرارگرایی و دسترسی آزاد به اطلاعات، ۲۶ آذر ۱۳۹۳:

<https://www.khabaronline.ir/detail/390705/weblog/gorji%20aliakbar.۲۵/۰۵/۱۳۹۷>

۳-۵. فرانسوی

18. CADA, Guide de l'accès aux documents administratifs, La Doc. franç., 3^e éd., 1997.
19. Chabanol, D., *Code des relations entre le public et l'administration*, Paris, Moniteur, 2016.
20. Chapus, R., *Droit administratif général*, t. 2, Paris, Montchrestien, 2001.
21. Chrétien, P., Chifflet, N., Tourbe, M., *Droit administratif*, Paris, Sirey, 2016.
22. Costa, J.-P., «La commission d'accès aux documents administratifs (CADA)», *R.F.D.A.*, 1995.



23. Delaunay, B., *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés*, Paris, L.G.D.J., 1993.
24. Hostiou, R., *Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral en Droit français*, Paris, L.G.D.J., 1974.
25. Langlois H., *Le droit à être entendu par les autorités administratives en France et en Allemagne*, Paris, 2007.
26. Laveissière, J., «Le «droit à l'information» à l'épreuve du contentieux: à propos de l'accès aux documents administratifs», *Dalloz*, 1987.
27. Lebreton, G., *Droit administratif général*, Paris, Dalloz, 2017.
28. Lemasurier, J., «Vers une démocratie administrative: du refus d'informer au droit d'être informé», *R.D.P.*, juillet-décembre 1980.
29. Maillard Desgrées du Loû, D., *Droit des relations de l'administration avec usagers*, Paris, PUF, 2000.
30. Maisl, H., «Une nouvelle liberté publique la liberté d'accès aux documents administratifs», in *Service public et libertés: mélanges offerts au professeur Robert-Édouard Charlier*, Paris, Éd. de l'Université et de l'enseignement moderne, 1981.
31. Morange, G., «Le secret en droit public français», *Dalloz*, 1978.
32. Prétot, X., «Principes généraux du droit et emplois à la discrétion du Gouvernement: de la légalité de la décision mettant fin aux fonctions d'un préfet», *Dalloz*, 2000.
33. Raimbault, Ph., «L'accès aux documents administratifs consacré comme nouvelle garantie fondamentale», *A.J.D.A.*, 2002.
34. Sabourin, P., «Réflexions sur les rapports des citoyens et de l'Administration», *Dalloz*, 1978.
35. Vedel G., Delvolvé G., *Droit administratif*, t. 1, Paris, P.U.F., 1992.
36. Waline, J., *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 2016.
37. Waline, M., «Le principe «audi alteram partem»», dans *Livre jubilaire du Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg*, Luxembourg, 1957.