

فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۰، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۹: ۹۶۷-۹۸۵
DOI: 10.22059/jplsq.2019.261244.1779

دسترسی به اطلاعات و اسناد اداری در حمایت از حقوق شهروندان در حقوق فرانسه

سعید خانی والی زاده*

چکیده

حق دسترسی به اطلاعات نقش مهمی در افزایش میزان مشارکت شهروندان در جوامع مردم‌سالار دارد که می‌تواند فرد ذی‌نفع را در جریان رسیدگی‌های اداری یاری دهد و بدین ترتیب نقش مهمی را در جهت حمایت از حقوق و منافع فرد در برابر تصمیمات نامطلوب مقامات اداری ایفا کند. در این پژوهش تلاش شده تا ضمن بررسی چگونگی اعمال این حق در حقوق اداری ایران و فرانسه، ارتباط این حق در حمایت از حقوق و منافع شهروندان نیز مطالعه شود. در راستای بررسی پیشینه شکل‌گیری حق دسترسی به اطلاعات در نظام‌های حقوقی ایران و فرانسه و با مطالعه منابع و متون حقوقی موجود، این نکته مشخص می‌شود که امروزه حق مذکور با وجود تفاوت‌هایی، در این دو کشور مورد پذیرش واقع شده است. در هر حال نباید از این مسئله نیز غفلت کرد که اصل این حق با فاصله زمانی زیادی در حقوق ایران به تصویب رسیده است.

کلیدواژگان

حق دسترسی به اطلاعات، حقوق فرانسه، حقوق اداری دسترسی به اسناد.

* دکتری حقوق عمومی، دانشگاه پانتئون - سوربن (پاریس ۱)، فرانسه، مدرس دانشگاه.

Email: Saeid.valizade@yahoo.fr

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۴/۱۰، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۰/۱۰

مقدمه

با ظهور مفهوم جدیدی از حق آزادی بیان در اواخر دهه هفتاد قرن بیستم تحت عنوان حق مطلع شدن و به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مصادیق حق دسترسی به اطلاعات، بسیاری از دولت‌های دموکراتیک به تدریج و به‌منظور شفاف‌تر کردن عملکردهای خویش، ملزم شدند تا اطلاعات گوناگونی را در اختیار عموم قرار دهند. برخی حتی با استناد به ارتباط حق دسترسی به اطلاعات با آزادی بیان، آن را از جمله حقوق بنیادین بشر به‌شمار آورده‌اند (رضایی‌زاده و احمدی، ۱۳۸۸: ۲۱۹-۲۱۸).

حق دسترسی به اطلاعات 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: ۳۴ و ۲۹). در نتیجه، در حال حاضر هیچ دولتی نمی‌تواند به‌طور رسمی حق مردم بر دسترسی به اطلاعات را انکار کرده یا ضرورت شفافیت اقدامات مقامات عمومی و پاسخگو بودن اداره در برابر افراد را به‌عنوان یک اصل بنیادین رد کند (حبیبی، ۱۳۸۲: ۶۸). بنابراین، هر میزان که دسترسی به اطلاعات زمان‌بر و پرهزینه‌تر باشد، به همان نسبت از میزان شفافیت آن جامعه کاسته می‌شود (نمک‌دوست تهرانی، ۱۳۸۳ الف: ۲۹-۲۸).

برای تحقق فرهنگ شفافیت باید تدابیری با هدف تعدیل قوانین و نهادهای اسرارگرا اتخاذ شود. اسرارگرایی به‌دلیل محروم کردن مردم از آگاهی‌های لازم درباره امور جامعه، سبب کاهش اعتماد عمومی به حکومت و مشارکت و نظارت آنها در اداره جامعه می‌شود که این امر به پیدایش انواع فساد در حکومت و حتی بخش خصوصی و نقض حقوق و آزادی‌های اساسی مردم و از همه مهم‌تر، کتمان این نقض‌ها منجر می‌شود (مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱-۲). با اجرای قوانین آزادی اطلاعات و شناسایی حق دسترسی برای شهروندان، حکومت‌ها نیز به‌عنوان حافظان سنتی اطلاعات به تدریج تنها به واسطه‌های اطلاعات تبدیل خواهند شد (نمک‌دوست تهرانی، ۱۳۸۳ ب: ۷۱).

در نظر برخی، آزادی اطلاعات شامل هر نوعی از اطلاعات می‌شود؛ درحالی‌که حق دسترسی به اطلاعات در معنای عام کلمه تنها شامل اطلاعات دولتی است (ویژه و طاهری، ۱۳۹۰: ۲۴۰). اما به نظر برخی دیگر منظور، آزادی دسترسی افراد جامعه به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و برخی مؤسسات غیرعمومی است. برخی کشورها مثل فرانسه نیز از عنوان آزادی «دسترسی به اسناد اداری» استفاده کرده‌اند (انصاری، ۱۳۸۷: ۲۵) که البته این عنوان به معنای اطلاعات صرفاً دولتی یا عمومی (غیرشخصی) نیست. همچنین باید توجه داشت که واژه «اطلاعات» واژه‌ای انتزاعی و مفهومی عام است، درحالی‌که «سند» واژه‌ای عینی و مفهومی

خاص به‌شمار می‌رود (ویژه و طاهری، ۱۳۹۰: ۲۵۴). به عقیده برخی حقوقدانان، حق دسترسی به اطلاعات خود به‌عنوان یک حق مستقل و نه تضمین آزادی اطلاعات، قابل مطالبه است (ویژه و طاهری، ۱۳۹۰: ۲۴۱-۲۴۰) که تکیه بحث حاضر نیز بیشتر بر همین رویکرد است. در دهه‌های اخیر در کنار تصویب قوانین آزادی اطلاعات یا از طریق ایجاد و گسترش اصول کلی حقوق اداری، اصولی مانند حق دسترسی به اطلاعات و اسناد موجود در ادارات نیز شکل گرفته‌اند (هداوند، ۱۳۸۸: ۱۱۷). از سوی دیگر، باید توجه داشت که حق دسترسی به اطلاعات و اسناد اداری و اطلاع یافتن از مدارک و دلایل مرتبط با فرد، به‌عنوان عنصر اصلی و مقدمه اساسی اجرای مؤثر حق بر استماع و شنیده شدن اظهارات فرد و حقوق دفاعی وی در نظر گرفته شده است.

هنگام رسیدگی اداری باید موارد مرتبط با پرونده فرد که در اختیار مقام اداری است، به‌منظور توضیح، رد یا تکذیب، در اختیار فرد ذی‌نفع قرار داده شود (Graves & Lee, 2007: 276) تا وی پیش از صدور تصمیم قادر باشد از کلیه مدارکی که ممکن است در صدور تصمیم استفاده شوند، آگاه شود (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۲۳۹). بدین ترتیب افراد اجازه خواهند یافت تا دیدگاه خود در خصوص درستی و ارتباط حقایق و مدارک ارائه‌شده از سوی اداره را بیان کرده و از حقوق و منافع خود دفاع کنند (Nieto-Garrido & Delgado, 2007: 39-40). موفقیت فرد ذی‌نفع بستگی زیادی به توانایی وی در مشخص کردن اشتباه روی داده در روند اتخاذ تصمیم اداری مربوطه دارد (Brown & Bell, 1993: 88) که این امر تنها با اطلاع فرد از مدارکی که اداره علیه وی در اختیار دارد، میسر می‌شود. ضرورت برابری سلاح‌های دفاعی طرفین نیز حاکی از لزوم اطلاع فرد از اسنادی است که در اختیار مقام اداری قرار دارند. برای بررسی نقش حق دسترسی به اطلاعات در راستای حمایت از حقوق دفاعی شهروندان، بهتر آن است تا ابتدا به بررسی زمینه‌های شکل‌گیری حق دسترسی به اطلاعات در حقوق فرانسه و تحولات صورت‌گرفته بپردازیم و سپس به‌طور خاص، نقش این حق را در دسترسی شهروندان به پرونده‌ها و اسناد موردنظر خود مطالعه کنیم. در قسمت بعد نیز رویکرد نظام حقوق اداری ایران در این خصوص مطالعه خواهد شد. در این پژوهش تلاش می‌شود تا با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی و با بهره‌گیری از منابع موجود، حق دسترسی افراد به اطلاعات مرتبط با خود در نظام‌های حقوقی ایران و فرانسه بررسی شود.

حق دسترسی به اطلاعات و اسناد اداری در فرانسه

با ملاحظه قوانینی که قانونگذار فرانسوی در خلال سال‌های ۱۹۷۸ و ۱۹۷۹ به تصویب رسانده، روشن می‌شود که مسئله دسترسی آسان فرد به اطلاعات موجود در نزد مقامات اداری اهمیت

ویژه‌ای دارد (Lemasurier, 1980: 1243). در هر حال نباید از این مسئله غفلت کرد که نظام حاکمیتی فرانسه نیز به شکلی جدی بر نقش حق دسترسی به اطلاعات در افزایش کارآمدی اداره کشور واقف بوده و تصویب این قوانین را در بازه زمانی کوتاهی در دستور کار خود قرار داده است؛ به نحوی که در طی یک سال و از ۶ ژانویه ۱۹۷۸ تا ۳ ژانویه ۱۹۷۹، سه قانون بسیار مهم در این کشور به تصویب رسیده است^۱ که به گفته «بربان»، نظام سنتی موجود در فرانسه را دچار تحول کرده‌اند (Braibant et Stirn, 2005: 499).

هدف از قانون ۱۷ ژوئیه ۱۹۷۸ تسهیل دسترسی و گسترش دامنه اعمال حق دسترسی به اطلاعات موجود در نزد مقامات اداری و همچنین کاستن از تنش‌های موجود در روابط میان اداره و افراد است. مطابق نظر «سبورن»، نکته دیگری که قانونگذار به منظور دستیابی به دموکراسی اداری دنبال می‌کند، اراده وی بر ایجاد دگردیسی در ماهیت اداره و تغییر «اداره» فرمانده به «اداره مبتنی بر تبادل نظر و مشارکت» است (Sabourin, 1978: 64) که یک اداره ناپلئونی اقتدارگرا و اسرارگرا را به اداره‌ای مردم‌سالار، مشارکت‌پذیر و شفاف بدل کرد (Lebreton, 2017: 274). امروزه اصل مشارکت شهروندان در تصمیمات اداری قابل چشم‌پوشی نیست و اداره نمی‌تواند صرفاً به‌عنوان یک مرجع اتخاذ تصمیم عمل کند و از شهروندان در هر شرایطی تنها انتظار تبعیت داشته باشد. بدیهی است که این مسئله به کاهش شدید کارآمدی اداره و اعتماد عمومی نسبت به تصمیمات مقامات اداری منجر خواهد شد.

پیش از تصویب این قانون، اصل بر محرمانه بودن اطلاعات موجود در ادارات بود و مطابق قاعده دوره مذکور، اداره بدون یک متن قانونی صریح اجازه دسترسی فرد به اطلاعات اداری را نمی‌داده است. اما قانونگذار با تصویب قانون ۱۷ ژوئیه ۱۹۷۸ به عقیده «لاوسیر» ورق را برگرداند و در نتیجه مقامات اداری از وظیفه مورد علاقه خود، یعنی محافظت از اطلاعات اداری دست کشیدند (Laveissière, 1987: 275). همان‌گونه که «مورانژ» عنوان کرده، شاید ذکر این نکته بیراه نباشد که این قانون اصلاح‌گرایترین قانونی است که فرانسه بعد از انقلاب سال ۱۷۸۹ به خود دیده است (Morange, 1978: 1). در همین زمینه، طبق ماده ۲ دستورالعمل ۲۴ اکتبر ۱۹۹۵ هر شخصی از حق آگاهی یافتن و همچنین رد کردن اطلاعاتی برخوردار است که در تصمیم اتخاذشده علیه وی به کار گرفته شده است (هیمن-دوآ، ۱۳۸۲: ۲۲۴).

پس از گذشت نزدیک به چهار دهه از اجرای موفقیت‌آمیز قانون ۱۹۷۸ و تأثیرات بسیار مثبتی که در راستای حفظ حقوق و منافع افراد جامعه به دنبال داشت، نظامنامه مصوب ۲۳

۱. ۱- قانون مصوب ۶ ژانویه ۱۹۷۸ «در ارتباط با انفورماتیک، پرونده‌ها و آزادی‌ها» که در ۲۰ ژوئن ۲۰۱۸ اصلاح شده است. ۲- قانون مصوب ۱۷ ژوئیه ۱۹۷۸ در خصوص «بهبود روابط میان اداره و مردم و مقررات مختلفی در مورد نظام اداری، اجتماعی و مالی». ۳- قانون شماره ۱۸-۷۹ مصوب ۳ ژانویه ۱۹۷۹ در مورد «آرشیوها».

2. Réformiste

اکتبر ۲۰۱۵ مقرر کرد که مفاد قانون ۱۹۷۸ از تاریخ اول ژانویه ۲۰۱۶ در قالب کتاب سوم^۱ کد روابط میان مردم و اداره^۲ به اجرا درآیند. مطابق با ماده ۱-۳۱۱ L این قانون، اصلاحی ۷ اکتبر ۲۰۱۶، «ادارات مشمول این قانون مکلفاند تا طبق شرایط مقرر در کتاب سوم قانون، اسناد اداری در اختیار خود را به صورت بر خط انتشار داده یا در اختیار افراد متقاضی قرار دهند». همچنین مطابق با ماده ۳-۳۱۱ L این قانون، «... هر فردی حق دارد تا از اطلاعاتی که در یک سند اداری قرار دارند و نتایج آن علیه او هستند آگاهی یابد (...).»

با توجه به عبارات مذکور چند نکته قابل ذکر است: ۱. اداره مکلف است تا به استثنای موارد مقرر در قانون، اسناد را در اختیار افراد متقاضی قرار دهد؛ ۲. فرد ذی‌نفع می‌تواند در جریان رسیدگی اداری از اداره تقاضا کند تا اطلاعات مرتبط با پرونده خود را در اختیار وی قرار دهد و اداره نیز مکلف به این امر است؛ ۳. سند اداری دربرگیرنده اطلاعات اداری است و اداره با در اختیار گذاشتن یک سند اداری، به فرد ذی‌نفع اجازه می‌دهد تا به اطلاعات اداری دسترسی داشته باشد. در ماده ۲-۳۰۰ L که در تاریخ ۷ اکتبر ۲۰۱۶ اصلاح شده^۳، تابعان حق دسترسی به اطلاعات بدین ترتیب مشخص شده‌اند: دولت، نهادهای محلی و همچنین سایر اشخاص حقوق عمومی، در چارچوب مأموریت خود در تأمین خدمات عمومی^۴ یا اشخاص حقوق خصوصی که عهده‌دار چنین مأموریتی‌اند.

نکته شایان توجه در خصوص این ماده و نهادهای ذکر شده، رویکردی است که قانونگذار در این خصوص اتخاذ کرده است. همچنان که از عنوان «حق دسترسی به اسناد اداری» برمی‌آید، قانونگذار تنها در پی ایجاد الزام در خصوص دسترسی به «اسناد اداری» است و در همین زمینه عنوان کرده که تنها آن دسته از اسناد، اداری محسوب می‌شوند که توسط اشخاص و نهادهای فوق‌الذکر «ایجاد شده و یا دریافت شده باشند». به عبارت ساده‌تر، یک گزارش هنگامی یک سند اداری محسوب می‌شود که توسط اشخاص مذکور ایجاد شده یا دریافت شده باشد. در نتیجه تنها در چنین حالتی نهادهای مذکور ملزم به ایجاد دسترسی برای افراد دارای حق دسترسی‌اند. بدین ترتیب علت استفاده از عبارت اسناد اداری در پژوهش حاضر نیز روشن می‌شود.

مطابق با قانون ۱۷ ژوئیه ۱۹۷۸، به منظور حل مشکلات افراد در دسترسی به اسناد اداری، ایجاد دموکراسی اداری و تنظیم بخش‌های اقتصادی، کمیسیون دسترسی به اسناد اداری^۵ (CADA) تشکیل شده است (Costa, 1995: 184). در برخی موارد نیز CADA به بیان

1. Livre III

2. Code des relations entre le public et l'administration

۳. اصلاح شده توسط قانون شماره ۱۳۲۱-۲۰۱۶ مصوب ۷ اکتبر ۲۰۱۶ و در خصوص دستیابی به جمهوری دیجیتال IO.

4. Service public

5. Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)

نگرانی‌های خود در خصوص بعضی جهت‌گیری‌های شورای دولتی که در خصوص خلأهای قانونی انجام گرفته‌اند، می‌پردازد.

CADA، مقام اداری مستقل و عهده‌دار مراقبت از رعایت آزادی دسترسی به اسناد اداری و آرشیوهای عمومی است. در صورتی که اداره درخواست دسترسی به یک سند را رد کند، فرد ذی‌نفع می‌تواند موضوع را نزد CADA مطرح کند تا این کمیسیون نظر خود را در مورد قابل دسترس بودن سند مذکور بیان نماید. شورای دولتی در رأی خود در تاریخ ۹ فوریه ۱۹۸۲ در قضیه بانو کوماره^۱ بر لزوم این رجوع تأکید کرده و بدون رجوع قبلی به کمیسیون، درخواست فرد در مرحله بازنگری قضایی قابل پذیرش نخواهد بود (Chapus, t1, 2001, 488). بدین ترتیب کمیسیون قادر است تا از شکل‌گیری دعاوی قضایی بی‌مورد جلوگیری کند (Costa, 1996: 185)، البته باید توجه داشت که نظرهای کمیسیون مذکور الزام‌آور نیستند.

آرای شورای دولتی در خصوص حق دسترسی به اسناد اداری

شورای دولتی در طی بیش از یکصد سال و در راستای حمایت از حقوق دفاعی شهروندان، با آرای که صادر کرده، به جبران خلأهای قانونی پرداخته است. در این قسمت بحث ضروری است تا به مطالعه این دسته از آرای شورای دولتی بپردازیم.

برای بررسی پیشینه شکل‌گیری حق دسترسی به اسناد اداری در حقوق اداری فرانسه، لازم است تا به رأی تاریخی شورای دولتی در تاریخ ۱۹ ژوئن ۱۹۰۳ و در پرونده کلنل لدوشوسکی^۲ اشاره کرد. پیش از این و مطابق با قانون مصوب ۴ اوت ۱۸۳۹ که به مدت بیش از ۶۰ سال در حقوق فرانسه اعمال می‌شده، تنها افسران دارای درجه ژنرالی می‌توانستند از این حق برخوردار شوند. اما مطابق رأی ۱۹۰۳، افسران با هر درجه‌ای قادر شدند تا از حق دسترسی به پرونده خود بهره‌مند شوند (Stassinopoulos, 1976: 94-95). با مطالعه این رأی ملاحظه می‌شود که شورای دولتی به‌صراحت دامنه اعمال این حق را توسعه داده است. هرچند پیش از صدور این رأی، این امکان وجود داشته که محدودیت اعمال‌شده در خصوص افسران غیر ژنرال با توجه به حساس بودن وضعیت افسران ژنرال توجیه شود، اما با گذشت چند دهه از اعمال این قانون و روشن شدن اهمیت حق مذکور، قضات شورای دولتی معیار درجه را حذف کردند و از اعمال تبعیض میان افسران جلوگیری به‌عمل آوردند.

تا پایان قرن نوزدهم و سال‌های ابتدایی قرن بیستم، اختارهای اداری صادره در خصوص یک قضیه، محرمانه تلقی می‌شدند و کارمندان قادر نبودند تا از اسناد موجود در پرونده خود مطلع شوند (Thuillier, 1975: 454). در جمهوری سوم فرانسه و در ابتدای قرن بیستم

1. Mme Commaret
2. Colonel Ledochowski

قضیه‌ای به نام «قضیهٔ اسناد» و یا «رسوایی اسناد» مطرح گردید. به مناسبت همین قضیه، در مادهٔ ۶۵ قانون امور مالی مصوب ۲۲ آوریل ۱۹۰۵، قانونگذار حق دسترسی به پرونده را برای تمامی کارمندان دولت مقرر می‌دارد (Chapus, 2000: 687; Prétot, 2000: 90-91; Hostiou, 1974: 83). مطابق این ماده «تمامی کارمندان حوزهٔ مدنی و نظامی و کارکنان و کارگران تمامی ادارات عمومی پیش از آنکه تصمیمی در یک رسیدگی انضباطی در خصوص آنها صادر گردد، حق دارند تا به تمامی نظرات، گزارش‌ها و تمامی دیگر اسناد تشکیل‌دهندهٔ پروندهٔ خود دسترسی شخصی و محرمانه داشته باشند (...).»

از تاریخ تصویب این قانون، که با گذشت بیش از یکصدسال همچنان در حقوق اداری فرانسه معتبر است، دیگر این امکان وجود ندارد که یک کارمند اداره بدون دسترسی به پروندهٔ خود و اطلاع از موارد موجود در آن عزل شده یا به‌عنوان مجازات انتقال داده شود. در حقیقت، این متن به‌دنبال اختصاص «یک حکم و قاعدهٔ عام مرتبط با کرامت افراد» است که به‌عنوان مبنایی اساسی و در خدمت رویهٔ قضایی در نظر گرفته شده است (Coutant, 1955: 399). در خصوص حقوق دفاعی افراد و به‌ویژه حق دسترسی به اسناد اداری باید گفت که چنانچه فرد ذی‌نفع در برابر تصمیمات مقامات اداری قادر به دفاع از خود نبوده و در برابر اوامر اداره به‌عنوان موجودی تسلیم در نظر گرفته شود، در این صورت کرامت انسانی وی به‌طور شایان توجهی در معرض خطر قرار گرفته است (خانی والی‌زاده، ۱۳۹۷: ۴۵).

شورای دولتی نیز در آرای خود^۱، حق دسترسی به اسناد اداری را برای افراد غیرکارمند نیز در نظر گرفته و دامنهٔ این حق را بیش از پیش توسعه داده است (Waline, 1957: 500-501). بدین ترتیب، سیر تحولات حقوق اداری فرانسه در راستای حمایت روزافزون از حقوق و منافع شهروندان آشکار می‌گردد. اگر تا سال ۱۹۰۳ تنها افسران ژنرال قادر به دسترسی به اطلاعات و اسناد پروندهٔ خود بودند، در مدت کمتر از سه دهه تمامی افراد جامعه از حق مذکور بهره‌مند شده‌اند. در این میان، نقش ویژهٔ قضات شورای دولتی در رویه‌سازی و تعیین جهت‌گیری‌های قوهٔ قانونگذاری بیش از پیش روشن می‌شود. این همان نکته‌ای است که باید از سوی قضات دیوان عدالت اداری نیز به‌طور جدی مورد توجه قرار گیرد. با وجود این در حقوق اداری فرانسه، این حق تنها در رسیدگی‌های انضباطی اعمال می‌شد و چنانچه فرد ذی‌نفع در یک رسیدگی غیرانضباطی تقاضای دسترسی به پروندهٔ خود را می‌کرد، مقامات اداری در صورت نبود یک متن قانونی، ملزم به پذیرش این درخواست نبوده‌اند. شورای دولتی فرانسه هم در آرای متعدد خود این مسئله را عنوان داشته است که برای نمونه رأی کارلیه^۲ در تاریخ ۱۸ نوامبر و رأی گوتیه^۳ در تاریخ ۱۲ مارس ۱۹۵۴ قابل اشاره‌اند (Maillard Desgrées du Loû, 2000: 409).

1. CE, 17 janvier 1930, Sieur Ribeyrolles ; CE, 28 octobre 1938, Sieur Coache.

2. Carlier

3. Gauthier

شورای دولتی در رأی خود در تاریخ ۲۱ فوریه ۱۹۷۳ و در قضیه اداره آموزش ملی علیه آقای لاریب^۱ چنین ارزیابی کرده که «اعطای صلاحیت اخراج به اداره توسط متون قانونی (...) اداره را از این الزام که به فرد اجازه مطالعه پرونده خود را بدهد، معاف نمی‌نماید». در توضیح رأی مذکور می‌توان گفت که در دوره مذکور، اصل بر عدم امکان دسترسی فرد به اسناد اداری مربوط به پرونده خود بوده است و متون قانونی به طریقی استثنایی و تنها در برخی موارد، این حق را به رسمیت می‌شناخته‌اند. به همین دلیل است که شورای دولتی در رأی مذکور، بر لزوم در نظر گرفتن این حق در خصوص مجازات اخراج تأکید ورزیده است. البته به نظر برخی (Stassinopoulos, 1976: 186) از آنجا که هنگام تجدیدنظرخواهی از تصمیم اداره فرد حق دسترسی به پرونده خود را دارد، به نظر می‌رسد که محروم کردن فرد در مرحله رسیدگی اولیه بیهوده و فاقد منطق است. در صورتی که قانونگذار به دلیلی خاص همچون محرمانه بودن اطلاعات موجود در پرونده فرد وی را از دسترسی به پرونده محروم کرده است، بنابراین دلیلی نداشته است که وی را در مرحله تجدیدنظرخواهی که در بیشتر موارد هم به کار می‌رود، بر این امر قادر سازد. در خصوص اهمیت دسترسی فرد به اسناد اداری مرتبط با پرونده خود، به گفته «مورانژ» فردی که از پرونده خود اطلاع ندارد، «در اغلب مواقع همچون فرد معلول حقوقی به نظر می‌رسد که از به کارگیری مناسب‌ترین شیوه‌ها در جهت ابطال تصمیم گرفته شده علیه خود، ناتوان است» (Morange, 1978: 5). شورای دولتی نیز این دسترسی را همچون تضمینی بنیادین در جهت «اجرای آزادی‌های عمومی» در نظر گرفته است. برای نمونه می‌توان به رأی صادره در تاریخ ۲۹ آوریل ۲۰۰۲ در پرونده اولمان^۲ (Waline, 2016: 454; Raimbault, 2002: 691-692) و همچنین رأی دیگری در تاریخ اول فوریه ۲۰۱۳ و در مورد حقوق خارجی‌ان، اشاره کرد (Debbasch, Colin, 2014: 371).

حق دسترسی به اطلاعات در حقوق اساسی ایران

هرچند برخی حقوقدانان به درستی به این مسئله اشاره کرده‌اند که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به حق دسترسی به اطلاعات تصریح نشده است (ویژه و طاهری، ۱۳۹۰: ۲۴۲)، اما نباید از ظرفیت‌های بی‌ظنیری که در قانون اساسی ایران وجود دارد، غفلت کرد. در واقع بسیاری از موارد مرتبط با حق مورد نظر، با تفسیر موسع از اصول موجود در فصول اصول کلی و حقوق ملت قابل دریافت هستند.

با نگاهی به اصل ۳ قانون اساسی^۳، این موارد قابل نتیجه‌گیری‌اند: ۱. حذف هر گونه انحصار

1. Ministre de l'éducation Nationale c/ Sieur Larribe

2. Ullmann

۳. «دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای

در خصوص در اختیار داشتن اطلاعات؛ ۲. حق افراد به دسترسی به اطلاعات به منظور امکان مشارکت در تعیین سرنوشت خود در تمامی زمینه‌ها؛ ۳. حذف هر گونه تبعیض در اعطای حق دسترسی به افراد و ایجاد امکان برابر برای تمامی افراد در دسترسی به اطلاعات موجود در ادارات؛ ۴. ایجاد نظام اداری صحیح و تأمین‌کننده حقوق افراد در رسیدگی‌های اداری، به خصوص حق دسترسی افراد به اطلاعات موجود؛ و ۵. تأمین حق دسترسی تمام افراد به اطلاعات در راستای تأمین امنیت قضایی افراد جامعه.

برای اینکه صحبت از حق دسترسی به اطلاعات ممکن باشد، دولت باید ملزم شود تا اطلاعات خود را با رعایت برخی استثناها و استفاده از شیوه‌های مقتضی در انجام این وظیفه اساسی، در اختیار افراد جامعه قرار دهد؛ چراکه حق دسترسی افراد به اطلاعاتی که در اختیار ادارات دولتی قرار دارند، از جمله مهم‌ترین پیشرفت‌ها در زمینه نظارت شهروندان بر مقامات اداری است که در اصل ۸ قانون اساسی نیز بر آن تصریح شده است (انصاری، ۱۳۸۷: ۳۴). همان‌گونه که پیشتر نیز گفته شد، این امکان وجود دارد که با تفسیر موسع از اصل ۸ قانون اساسی ایران^۱ تا حدی حق دسترسی به اطلاعات تضمین شود. در این اصل نظارت مردم بر دولت در قالب اصل امر به معروف و نهی از منکر به رسمیت شناخته شده و وظیفه‌ای همگانی شمرده شده که مستلزم وجود حق دسترسی به اطلاعات است؛ چراکه فرد بدون داشتن اطلاعات کافی نمی‌تواند حق یا تکلیف مزبور را به‌طور کامل اعمال کند (ویژه و طاهری، ۱۳۹۰: ۲۴۳-۲۴۲).

حق دسترسی به اطلاعات در حقوق اداری ایران

با توجه به موارد طرح شده و همچنین نگاهی به قوانین و مقررات تصویب شده در حوزه‌های مختلف حقوق اداری ایران، ملاحظه می‌شود که تا مدت‌ها به جای تأکید بر اصل بنیادین آزادی اطلاعات، همچنان بر ممنوعیت افشای اسناد اداری و عدم دسترسی به آنها اصرار ورزیده شده است.

امروزه به‌علت وجود یک نظام دیوان‌سالار که دهه‌ها قدمت دارد، همچنان نیز در برخی ادارات اراده‌ای مبنی بر ممانعت از دستیابی به این حق وجود دارد و تنها تعداد معدودی از کارمندان بر این اعتقادند که اطلاعات به مردم تعلق دارد و باید در اختیار افراد متقاضی گذاشته شود. بدین ترتیب، واضح است که اتخاذ شیوه‌هایی مناسب جهت حذف خلأها و نواقص قوانین و

امور زیر به‌کار برد: (...). ۶. محو هر گونه (...). انحصارطلبی. ۸. مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش. ۹. رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی. ۱۰. ایجاد نظام اداری صحیح (...). ۱۴. تأمین حقوق همه‌جانبه افراد از زن و مرد و ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون.»

۱. اصل ۸: «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. (...).»

مقررات موجود ضروری بوده و به همین علت، تصویب قانونی عام در خصوص آزادی اطلاعات، از مدت‌ها قبل یکی از دغدغه‌های اصلی نظام حقوقی ایران بوده است (انصاری، ۱۳۸۷: ۲۰).
پیش از تصویب چنین قانونی نیز در حوزه‌های مختلف و به شکلی پراکنده شاهد تلاش‌های نهادهای قانونگذار و مقررات‌گذار در خصوص توجه به این حق اساسی بوده‌ایم؛ زیرا دستیابی به نظام اداری مؤثر و شفافیت اداری همواره در کانون توجه مسئولان عالی‌رتبه نظام جمهوری اسلامی ایران قرار داشته است. برای نمونه این نگاه در مواد ۳۳ و ۱۴۴ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳ به چشم می‌خورد. باید توجه کرد که قانون برنامه چهارم توسعه، حقوق شهروندان را مورد توجه قرار داده و دولت را موظف کرده تا به منظور ارتقای حقوق انسانی، استقرار زمینه‌های رشد و تعالی و احساس امنیت فردی و اجتماعی در جامعه و تربیت نسل فعال، مسئولیت‌پذیر، برخوردار از وجدان کاری و منضبط را مورد توجه قرار دهد. همچنین بر توانمندی مردم، در راستای دفاع از حقوق سیاسی و اجتماعی آنها تأکید کرده است (میرشکاری، ۱۳۸۶: ۲۲). در ماده ۱۴۰ این قانون نیز به دولت اجازه داده شده تا اقداماتی را در خصوص حق دسترسی به اطلاعات و در جهت افزایش کارآمدی مدیریت دولتی انجام دهد.

به مرور شاهد آن هستیم که قانونگذار به سمت اعمال این حق حرکت کرده و حتی در حوزه فعالیت‌های اقتصادی نیز مقرراتی را در این باره تصویب نموده است. برای نمونه مطابق بند (ب) ماده ۱۷ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷، «وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است در صورت تقاضای خریدار، اطلاعات، مدارک و صورت‌های مالی تأییدشده را در اختیار آنها قرار دهد». تبصره ۵ ماده ۷ نیز مقرر داشته است کلیه مراجعی که به هر نحو مجوز یا پروانه فعالیت اقتصادی صادر می‌کنند، موظف‌اند هر شش ماه یک‌بار اطلاعات مربوط به مجوزهای صادره و واحدهای فعال در هر کسب‌وکار را که ورود به آنها به مجوز یا پروانه نیاز دارد، در اختیار متقاضیان قرار دهند و برای اطلاع عموم منتشر کنند. همچنین در ماده ۶۹ این قانون، شورای رقابت مکلف شده تا دسترسی افراد به اطلاعات را تضمین کند. در ادامه و در ماده ۷۲ قانون نیز حبس یا جزای نقدی به‌عنوان ضمانت اجرای عدم ارائه اطلاعات یا ارائه اطلاعات خلاف واقع به شورای رقابت، مقرر شده است.

نکته جالب توجه در این ماده این است که قانونگذار با ذکر عبارت هر کس که «از ارائه اطلاعات و اسناد و مدارکی که می‌تواند در نتیجه تصمیمات شورای رقابت و هیأت تجدیدنظر مؤثر باشد، خودداری کند»، در حقیقت بر ضرورت دسترسی افراد به اطلاعات مرتبط با خود

۱. ماده ۴۴: «دولت موظف است به منظور استقرار جامعه اطلاعاتی و تضمین دسترسی گسترده، امن و ارزان شهروندان به اطلاعات مورد نیاز اقدام‌های ذیل را به‌عمل آورد: (...)

تأکید ورزیده است. بدیهی است که فرد با دسترسی به اسناد مربوط بهتر خواهد توانست از تضییع حقوق و منافع خود بر اثر تصمیمات شورای رقابت جلوگیری به عمل آورد. در هنگام تقاضای تجدیدنظر دفاع مؤثری از خود به عمل آورد.

در حوزه‌های دیگر نیز برای مثال در مقررات مربوط به برگزاری مناقصات در بند «الف» ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات مصوب ۱۳۸۵، اولین هدف قانون برگزاری مناقصات «شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی بهنگام مناقصات» عنوان شده است. در ادامه و در تبصره ۲ ماده ۲۶ و بند «الف» ماده ۲۹ نیز مقرر شده که اطلاعات مربوط به مناقصات و مستندهای ارسال شده به بانک اطلاعات مناقصات باید برای عموم مردم قابل دسترس باشند.

با توجه به مطالب عنوان شده و بررسی دوره ابتدایی شکل‌گیری حق دسترسی به اطلاعات و مقررات پراکنده موجود در این زمینه، مشخص شد که در نظام حقوقی ایران در خصوص حق دسترسی به اطلاعات اداری، با وجود قانونگذاری‌های پراکنده صورت گرفته همچنان خلأهای بسیاری وجود دارد. به منظور رفع کاستی‌های موجود، در سال ۱۳۸۳ لایحه آزادی اطلاعات تهیه و در نهایت در تاریخ ۱۳۸۸/۱۱/۱۴ از سوی رئیس‌جمهور وقت، برای اجرا ابلاغ شد. تصویب این لایحه توسط مجلس و تأیید اصل موضوع از سوی شورای نگهبان، اقدامی شایسته تحسین است که مسیر دستیابی به حقوق موردنظر در قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات را هموارتر خواهد ساخت. با وجود این، عدم انسجام لازم و نبود برخی مفاهیم کلیدی و مهم در این لایحه، دستیابی به هدف نهایی این لایحه را با مشکلاتی روبه‌رو ساخته است (جم، ۱۳۸۹: ۷۰۳).

با وجود تصویب این قانون در سال ۱۳۸۸ و لزوم اجرای فوری این قانون، عدم تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون، اجرای آن را با مشکلاتی روبه‌رو ساخت که اجرای قانون را سال‌ها به تأخیر انداخت. به هر حال، با شروع به کار دولت یازدهم این روند سرعت گرفت و آیین‌نامه اجرایی قانون در تاریخ ۱۳۹۴/۸/۲۱، آیین‌نامه اجرایی تبصره ۱ ماده ۱۸ قانون در تاریخ ۱۳۹۴/۵/۴ و در نهایت نیز آیین‌نامه اجرایی ماده ۸ قانون در تاریخ ۱۳۹۴/۶/۲۲ به تصویب رسید. طبق ماده ۲ این قانون «هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آنکه قانون منع کرده باشد». باید دقت داشت که قانون مذکور در خصوص آزادی اطلاعات عمومی و به معنای اطلاعات غیرشخصی و نه اطلاعات دولتی یا اداری، به تصویب رسیده است. با مطالعه ماده ۲ قانون و ماده نخست آیین‌نامه اجرایی ماده ۸ مصوب ۱۳۹۴، ملاحظه می‌شود که قانونگذار با ذکر قید تابعیت، دامنه این دسترسی را محدود به ایرانیان کرده است. در نتیجه، قانونگذار بنا به ملاحظاتی از نگاه حقوق بشری به این حق امتناع ورزیده و حق دسترسی به اطلاعات را در زمره حقوق شهروندان قرار داده است. باید توجه داشت که در نظام حقوقی فرانسه، این حق برای تمامی افراد و فارغ از تابعیت آنها در نظر گرفته شده که شایسته است تا در نظام حقوقی ایران نیز چنین نگاهی حاکم شود.

در ماده ۵ قانون ۱۳۸۸ آمده است که «مؤسسات عمومی مکلفاند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس مردم قرار دهند». در بند «ذ» ماده نخست آیین نامه اجرایی ۱۳۹۳ نیز مؤسسات مشمول قانون مذکور بدین ترتیب مشخص شده اند: «مؤسسات خصوصی، عمومی و خصوصی ارائه دهنده خدمات عمومی». در خصوص ضمانت اجرای عدم رعایت این قانون، ماده ۲۲ قانون ممانعت در دسترسی به اطلاعات را جرم دانسته و برای فرد مرتکب، جزای نقدی پیش بینی کرده است.

در راستای آیین نامه اجرایی ماده ۸ قانون و به منظور پاسخگویی به درخواست های افراد متقاضی، سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در سال ۱۳۹۶ ایجاد شده که تاکنون تعداد ۲ هزار و ۹۳۳ درخواست در این سامانه به ثبت رسیده و به ۲ هزار و ۴۷۱ درخواست نیز پاسخ داده شده است.^۱ روشن است که ایجاد این سامانه تا چه حد در تسهیل دسترسی افراد به اطلاعات مؤثر بوده است و با جلوگیری از تأخیرهای بی مورد در ارائه اطلاعات، از به مخاطره افتادن منافع شهروندان نیز جلوگیری به عمل می آورد.

طبق ماده ۶ قانون درخواست دسترسی به اطلاعات شخصی، تنها از اشخاص حقیقی که اطلاعات به آنها مربوط می شود یا نماینده قانونی آنان پذیرفته می شود. این ماده به حق افراد در دسترسی به پرونده خود در مراجعه به ادارات یا هنگام اعتراض به تصمیمات اتخاذ شده علیه خود، اشاره می کند. با توجه به حقی که قانونگذار برای افراد در ارتباط با دسترسی به اطلاعات عمومی قائل شده، به طریق اولی افراد حق خواهند داشت که به پرونده های شخصی خود نیز دسترسی داشته باشند.

به منظور نظارت بر حسن اجرای این قانون و حمایت از حق دسترسی افراد به اطلاعات نیز، طبق ماده ۱۸ «کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» پیش بینی شده است؛ هرچند با در نظر گرفتن ترکیب کمیسیون، در کارایی آن تردیدی جدی وجود دارد. ضمانت اجرای نقض این قانون نیز در ماده ۲۲ مقرر شده و متخلف به جزای نقدی محکوم خواهد شد. با وجود این مرجع تشخیص نقض قانون مذکور مشخص نشده است.

در این قسمت بحث باید به منشور حقوق شهروندی نیز اشاره کرد که در آذرماه ۱۳۹۵ به امضای رئیس جمهور وقت رسیده است. هرچند در نظر برخی، تردیدهایی در مورد ضمانت اجرای منشور وجود دارد، اما موارد بسیار مهمی در این سند ذکر شده و نمایانگر اراده جدی دولت در حمایت از حقوق بنیادین افراد جامعه است^۲ و به صراحت بر حق دسترسی افراد به

۱. تنها در ۶ روز نخست ایجاد سامانه تعداد ۱۷۷ درخواست ثبت شد.

۲. ماده ۳-۲۰ منشور حقوق شهروندی: «هر شهروند در وسیع ترین شکل و منحصرأ محدود به استثنائات قانونی، حق دارد به صرف درخواست به اطلاعات و سوابق خود نزد سازمان های عمومی و دولتی و غیردولتی که به شکل مستقیم یا غیرمستقیم از منابع و امتیازات مالی عمومی استفاده می کنند یا کارکردهای عمومی دارند دسترسی

اطلاعات و اسناد مرتبط با وی و همچنین لوازم بهره‌مندی از این حق تأکید شده است. چنانچه این منشور به طرق مقتضی علاوه بر قوه مجریه در سایر نهادهای حاکمیتی نیز اجرا شود، قادر خواهد بود تا در کنار قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، حق دسترسی افراد به اطلاعات را به بهترین شکل تضمین کند. در همین خصوص مصوبه شورای عالی اداری در خصوص منشور حقوق شهروندی نیز در تاریخ ۹ بهمن‌ماه ۱۳۹۵ به تصویب رسیده و در موارد متعددی بر ضرورت رعایت حق مذکور تأکید ورزیده است.^۱

شایان ذکر است که در تیرماه ۱۳۹۷، پیش‌نویس لایحه شفافیت در مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری تهیه شده است که در صورت تصویب، طبق ماده ۱۹۲ پیش‌نویس جایگزین قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ۱۳۸۸ خواهد شد. در مواد ۱۰ و ۱۱ این پیش‌نویس، مؤسسات عمومی و خصوصی و همچنین مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی ملزم به رعایت حق دسترسی افراد به اطلاعات عمومی شده‌اند.^۲ شایسته است تا تحلیل این پیش‌نویس به زمان تصویب متن نهایی آن موکول شود.

مقررات خاص مرتبط با حق دسترسی به پرونده

با ملاحظه قوانین و مقررات حقوق اداری ایران مشخص می‌شود که مواد قانونی و مقرراتی که به‌صراحت به حق افراد در دسترسی به اطلاعات موجود در نزد مقامات اداری اشاره کرده‌اند، معدودند. یکی از مقرراتی که پیش از انقلاب اسلامی به تصویب رسیده و همچنان هم در حال اجراست، مقررات تشکیلاتی، استخدامی، مالی و انضباطی وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۵۲ است که در این مقررات به لزوم رعایت حقوق دفاعی کارمند متخلف توجه ویژه‌ای شده و به‌صراحت به حق فرد مبنی بر دسترسی به پرونده خود نیز اشاره شده است.^۳

با عنایت به اهمیت حمایت از حقوق و منافع فرد و دسترسی وی به پرونده و اینکه در بسیاری از موارد کارمندان وزارت خارجه در خارج از کشور به فعالیت اداری مشغول هستند، این مسئله نباید مانعی در حق دسترسی ایجاد کند و دادگاه انتظامی موظف شده تا رونوشت یا

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».

۱. ماده ۱، بند ۶ ماده ۲، بند ۱ و ۳ ماده ۴ و ماده ۸.

۲. ماده ۱۰: «هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی موجود در مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی را دارد مگر آنکه قانون منع کرده باشد (...).» ماده ۱۱: «مؤسسات خصوصی موظف‌اند اطلاعات مورد نیاز افراد را که برای استیفای حقوق یا نجات جان یا تأمین امنیت یا سلامتی آنها یا اعضای خانواده شان ضروری است در دسترسشان قرار دهند».

۳. ماده ۱۳۰: «(...) متهم حق دارد به پرونده و اصل مدارک اتهام مراجعه کند.»

کپی از مدارک موردنظر فرد را برای وی ارسال کند.^۱ عدم رعایت این مقررات نیز تخلف اداری در نظر گرفته شده و متخلف به مجازات اداری تعیین شده محکوم خواهد شد.^۲ در حوزه تخلفات اداری نیز هرچند قانونگذار در قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ اشاره‌ای به ضرورت رعایت این حق نکرده است، با بررسی این قانون درمی‌یابیم که هرچند نگاه عمومیت‌یافته در آن دوره، مبتنی بر نبود این حق برای تمامی افراد بوده است، اما قانونگذار با تخلف انگاشتن ممانعت مقامات اداری از در اختیار گذاشتن اطلاعات اداری به اشخاص مجاز، به‌طور ضمنی به تأیید این حق دست زده است.

در مواردی که طبق قانون مقام اداری موظف به در دسترس گذاشتن اسناد اداری است، در صورت امتناع وی، می‌توان طبق ماده ۸ به استناد مواردی همچون نقض قوانین و مقررات مربوطه، ایجاد نارضایتی در ارباب رجوع یا انجام ندادن یا تأخیر در انجام امور قانونی آنها بدون دلیل، تبعیض یا اعمال غرض یا روابط غیراداری در اجرای قوانین و مقررات نسبت به اشخاص و یا کم‌کاری یا سهل‌انگاری در انجام وظایف محول شده، بسته به مورد به تخلفات وی رسیدگی کرد. در مواردی نیز که فردی حق دسترسی به اسناد موجود در پرونده‌ای را داشته یا مجاز به دسترسی به نوع خاصی از اطلاعات است، در صورتی که مسئول اداری مربوط با وی همکاری نکند یا این اسناد را به شکلی نادرست به وی ارائه کند، تخلف وی تحت عنوان «خودداری از تسلیم مدارک به اشخاصی که حق دریافت آن را دارند»، قابل پیگیری است.

همچنین در مواردی که مقام اداری بدون هیچ‌گونه دلیلی و صرفاً با اتکال به موقعیت شغلی خود، از انجام درخواست فرد استنکاف کرده یا انجام آن را مشروط به امور غیرموجه دیگری کنند، این تخلف را می‌توان تحت عنوان سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری گزارش و پیگیری کرد. قانون رسیدگی به تخلفات اداری مجازات‌های متنوعی را در مورد تخلفات کارمندان در ماده ۹ این قانون در نظر گرفته که از اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی تا انفصال دائم از خدمات دولتی و دستگاه‌های مشمول این قانون متغیرند.

اما در ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی این قانون مصوب ۱۳۷۳ چنین مقرر شده است: «هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری موظف‌اند پس از انجام بررسی‌های لازم، موارد اتهام را به‌طور کتبی به کارمند ابلاغ و پس از آن دهر روز مهلت برای دفاع کارمند منظور کنند. این هیأت‌ها در صورت تقاضای کارمند، مدارک لازم را در اختیار وی قرار می‌دهند». طبق تبصره ۱ ماده ۱۹ دستورالعمل

۱. ماده ۱۳۱: «در صورتی که متهم خارج از کشور باشد (...) اگر کارمندی تقاضای مراجعه به پرونده را بنماید دادگاه فتوکپی یا رونوشت مدارک مورد تقاضا را جهت متهم ارسال خواهد نمود.»

۲. ماده ۱۱۸: «تخلفات و تقصیرات مذکور (...) مشمول مجازات‌های زیر خواهد بود: ۱۱- خودداری از تسلیم گواهی مدارک به اشخاصی که حق دریافت آن را دارند و یا تسلیم گواهی به اشخاصی که حق دریافت آن را ندارند: اخطار یا توبیخ کتبی با درج در پرونده خدمت یا کسر تا یک سوم حقوق و مزایا از یک ماه تا شش ماه بر حسب اهمیت مورد.»

رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۸ نیز، «هیأت رسیدگی کننده در صورت تقاضای کارمند یا نماینده او (با در دست داشتن وکالتنامه از دفاتر اسناد رسمی) باید مدارک لازم را در اختیار وی قرار دهد». همان گونه که پیشتر نیز عنوان شد، چنانچه مقام اداری از اعمال این حق امتناع ورزد، مطابق ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری ۱۳۷۲ مجازات خواهد شد.

در حوزه حقوق کار نیز این حق مورد توجه قرار گرفته است و در «آیین رسیدگی و چگونگی تشکیل جلسات هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف موضوع ماده ۱۶۴ قانون کار» که در تاریخ ۳ دی ماه ۱۳۸۰ به تصویب وزیر کار و امور اجتماعی رسیده، به ضرورت دسترسی فرد ذی‌نفع به پرونده خود اشاره شده است.^۱ با دقت در تبصره ۳ ماده ۱۲ ملاحظه می‌شود که دسترسی فرد به پرونده خود منوط به دو شرط درخواست کتبی و پرداخت هزینه رونوشت شده است. بدیهی است که هزینه رونوشت باید به قدر متعارف باشد و مانعی در دسترسی فرد به اسناد مرتبط با خود ایجاد نکند. حق مذکور در ماده ۶۲ آیین دادرسی کار ۱۳۹۱ نیز مورد توجه قرار گرفته است.^۲

در حوزه رسیدگی‌های مالیاتی نیز بند ۲۵ دستورالعمل دادرسی مالیاتی مصوب ۱۳۸۷ در خصوص تسلیم رونوشت گزارش رسیدگی و اجرای قرار به مؤدی مقرر داشته که در صورت درخواست کتبی مؤدی یا وکیل یا نماینده قانونی وی، اداره امور مالیاتی یا هیأت حل اختلاف مالیاتی موظف است حسب مورد رونوشت جزئیات گزارش را که مبنای صدور برگ تشخیص قرار گرفته است. همچنین گزارش اجرای قرار را به وی اعلام کرده و هر گونه توضیحی را که در این خصوص بخواهد، به او بدهند. همچنین طبق تبصره این ماده، «چنانچه رسیدگی هیأت حل اختلاف مالیاتی منجر به صدور قرار اعم از رسیدگی یا رفع نقص شود، ابلاغ نسخه‌ای از قرار صادره جهت اطلاع مؤدی الزامی می‌باشد».

در مقررات مربوط به امور گمرکی و طبق ماده ۱۵۳ قانون امور گمرکی ۱۳۹۰ «...» صاحب سند می‌تواند از گمرک درخواست کند، گواهینامه حاکی از مدلول سند به او تسلیم شود. با وجود این، این حق به شکل کامل‌تری در برابر کمیسیون رسیدگی به اختلافات گمرکی در نظر گرفته شده است. در ماده ۲۱۲ آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی ۱۳۹۱، فرد ذی‌نفع به منظور دفاع از خود و ارائه بهتر دلایل و اظهارات خود، قبل از تشکیل جلسات رسیدگی می‌تواند به پرونده خود دسترسی داشته باشد. وی همچنین می‌تواند با کسب اجازه از کمیسیون، از مدارک موجود در پرونده خود کپی یا رونوشت نیز تهیه کند.^۳

۱. تبصره ۳ ماده ۱۲: «طرفین می‌توانند در صورت تمایل با درخواست کتبی و هزینه شخصی از اوراق پرونده رونوشت اخذ نمایند».

۲. ماده ۶۲: «طرفین دعوا حق دارند با درخواست کتبی و هزینه شخصی از اوراق پرونده رونوشت اخذ نمایند».

۳. ماده ۲۱۲ آیین‌نامه اجرایی ۱۳۹۱: «صاحب کالا یا نماینده قانونی وی می‌تواند با تقاضای کتبی از رؤسای کمیسیون‌ها پرونده خود را قبل از تشکیل جلسات رسیدگی در محل کمیسیون‌ها و تحت نظر مسئول مربوط مطالعه نماید. برداشتن هر گونه تصویر یا رونوشت یا اضافه نمودن مدارک جدید منوط به کسب اجازه می‌باشد».

با وجود قوانین و مقررات مورد اشاره، حقوق اداری ایران از فقر رویه قضایی در این حوزه رنج می‌برد. دیوان عدالت اداری در رأی مهمی که در تاریخ ۲۸ تیرماه ۱۳۸۸ صادر کرده، چنین مقرر کرده است: «(...) اساساً اصول مسلم حقوقی و هدف قانونگذار مبین ضرورت اطلاع متهم از جزئیات اتهامات منتسبه و دلایل و مدارک مثبت آن به‌منظور امکان دفاع است»^۱. با توجه به این رأی، اهمیت نقش دسترسی به اطلاعاتی که در اختیار مقام اداری است، به‌روشنی مشخص می‌شود. بدیهی است که فرد با اطلاع از جزئیات و مدارکی که اداره علیه وی در اختیار دارد بهتر خواهد توانست از حقوق و منافع خود دفاع کند.

دیوان عدالت اداری به‌عنوان بالاترین مرجع نظارت بر تصمیمات مراجع اداری می‌تواند نقش بسیار مهمی را در رعایت این حق ایفا کند. آرای صادره از این دیوان می‌توانند پاسخگوی سؤالات ایجادشده ناشی از ابهام مفاد قانون و مقررات باشند و راه را بر سوءاستفاده‌های احتمالی مقامات اداری از نواقص موجود ببندند. رویه حاصل از آرای دیوان می‌تواند بیشترین سهم را در حمایت حداکثری از حقوق و منافع شهروندان در برابر تصمیمات نامطلوب مقامات اداری داشته باشد. به‌منظور نظارت بر رعایت حق مذکور، ضروری است تا با بهره‌گیری از اصل سلسله‌مراتب اداری و همچنین مراجع اداری موجود، بر رعایت حق دسترسی به اطلاعات نظارت کافی و شایسته‌ای به‌عمل آید.

نتیجه‌گیری

هرچند حق دسترسی به اطلاعات موجود در نزد مقامات اداری در حقوق اداری ایران پیشینه طولانی ندارد و از لحاظ کمیت نیز موارد رعایت‌کننده این حق در میان قوانین و مقررات پراکنده اندک است، با این حال تلاش صورت‌گرفته از سوی مجموعه هیأت حاکمه در جهت تصویب اولین قانون عام نظام حقوقی ایران در خصوص دسترسی به اطلاعات، قابل چشم‌پوشی نیست. اگر در فرانسه اولین قانون عام مربوط به حوزه دسترسی به اطلاعات اداری حدود سه دهه پیش از ایران به تصویب رسیده است، همین مسئله نمایانگر نگاه غالب در نظام ایران در ادوار مختلف و در خصوص تعلق انحصاری اطلاعات به حکومت‌کنندگان است.

حال در چنین فضایی، شاهد آنیم که در راستای حمایت حداکثری از یکی از حقوق اساسی افراد جامعه در ایران قانونی به تصویب رسیده است. اگرچه کم‌وکاستی‌های این قانون که حاصل نگاه چندوجهی به مقوله دسترسی به اطلاعات از سوی نهادهای مختلف حاکمه است قابل انکار نیست، در هر صورت صرف تصویب آن را باید به فال نیک گرفت. در هر حال باید توجه داشت که یک قانون به‌تنهایی نمی‌تواند یک‌شبه تمامی مسائل موجود در یک زمینه را حل کند، به‌خصوص در حوزه مربوط به اطلاعات دولتی و با وجود فرهنگی که در این زمینه غالب بوده

۱. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، دادنامه ۳۵۰/۸۸، ۲۸ تیرماه ۱۳۸۸.

است. با توجه به اینکه به طور عملی زمانی طولانی از اجرایی شدن این قانون نمی گذرد، باید چشم به اقدامات اجرایی نهادهای مسئول داشت تا بتوان در بازه زمانی مشخصی به حمایت مؤثرتری از این حق بسیار مهم شهروندان دست یافت و میزان رضایت بیشتری از طرف آنها در نظرسنجی‌ها کسب شود.

حقوق اداری فرانسه با توجه ویژه‌ای که به ضرورت رعایت حقوق دفاعی افراد در برابر تصمیمات نامطلوب مقامات اداری نشان داده، از سال ۲۰۱۶ تمامی قوانین عام از پیش موجود و مرتبط با حقوق دفاعی افراد را به شکلی منسجم، در قالب یک کد و تحت عنوان کد روابط میان مردم و اداره قرار داده است. در نظام حقوق اداری ایران نیز باید با ایجاد یک قانون عام اداری همچون قانون آیین دادرسی اداری و دربرگیرنده تمامی حوزه‌ها، موجبات رعایت این حق مهم در تمامی زمینه‌ها فراهم شود تا از این طریق افراد ذی‌نفع در برابر تصمیمات مقامات اداری، دچار زیان‌های کمتری شوند. تا آن زمان، شهروندان به منظور دسترسی به اطلاعات موردنظر خود که در اختیار مقامات اداری‌اند، می‌توانند از الزامات عام قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات بهره‌مند شوند. بدین ترتیب افراد جامعه هنگام رسیدگی‌های اداری بهتر می‌توانند به تدارک اظهارات و دفاعیات خویش بپردازند و از حقوق و منافع خویش حفاظت کنند. هدف چنین قوانین حمایتی نیز بی‌شک دستیابی به حمایت حداکثری از افراد جامعه است.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. انصاری، باقر (۱۳۸۶)، *حقوق ارتباط جمعی*، تهران: سمت.
۲. ----- (۱۳۸۷)، *آزادی اطلاعات*، تهران: دادگستر.
۳. جم، فرهاد، «حق بر اطلاعات» در *هداوند، مهدی و دیگران (۱۳۸۹)*، *آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری*، تهران: خرسندی.
۴. *هداوند، مهدی؛ آقای طوق، مسلم (۱۳۸۹)*، *دادگاه‌های اختصاصی اداری*، تهران: خرسندی.
۵. هیمن - دوآ، آرت (۱۳۸۲)، *آزادی‌های عمومی و حقوق بشر*، ترجمه یوسف مولایی و رشید برناک، تهران: گرایش.

ب) مقالات

۶. حبیبی، محمدحسن (۱۳۸۲)، «بررسی حق آگاهی مردم به‌عنوان یک حق اساسی»، *حقوق اساسی*، ش ۱،

۷. خانی والی‌زاده، سعید (۱۳۹۷)، بررسی ارتباط رعایت حقوق دفاعی و کرامت انسانی افراد در حقوق اداری ایران و فرانسه»، *حقوق اداری*، ش ۱۴.
۸. رضایی‌زاده، محمدجواد؛ احمدی، یحیی (۱۳۸۸)، «مبانی حق دسترسی شهروندان به اسناد و اطلاعات دولتی»، *حقوق*، سال سی‌ونهم، ش ۴.
۹. میرشکاری، علی‌اصغر (۱۳۸۶)، «تأملی بر حقوق شهروندی در چند نظام قضایی مختلف»، *کارشناس*، ش ۶۹.
۱۰. نمک‌دوست تهرانی، حسن (۱۳۸۳ الف)، «حق دسترسی آزادانه به اطلاعات و دموکراسی»، *رسانه*، ش ۵۹.
۱۱. ----- (۱۳۸۳ ب)، «آزادی اطلاعات و حق دسترسی: بنیان دموکراسی»، *مجلس و پژوهش*، ش ۴۲.
۱۲. ویژه، محمدرضا؛ طاهری، آزاده سادات (۱۳۹۰)، «تحلیلی بر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در پرتو اصول کلی حاکم بر دسترسی به اطلاعات»، *پژوهش حقوق عمومی*، ش ۳۵.
۱۳. هداوند، مهدی (۱۳۸۸)، «معیارهای اداره مطلوب و تحولات حقوق اداری: تحلیل مفهومی»، *تحقیقات حقوقی*، ویژه‌نامه ش ۱.

ج) پایگاه اینترنتی

۱۴. رضایت ۶۰ درصدی مردم از پاسخگویی‌ها در سامانه دسترسی آزاد به اطلاعات، اول اردیبهشت ۱۳۹۷، قابل دسترسی در (<http://www.irna.ir/fa/News/82892464>)
- دسترسی در ۵ تیر ۱۳۹۷
۱۵. پیش‌نویس لایحه شفافیت، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۲۵ تیر ۱۳۹۷، قابل دسترسی در (پیش‌نویس_لایحه_شفافیت/112906 <http://www.css.ir/fa/content/>)
- دسترسی در ۱۵ شهریور ۱۳۹۷.

۲. فرانسوی

A) Books

16. Braibant, G. et Bernard Stirn, (2005), *Le droit administratif français*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz.
17. Chapus, R., (2001), *Droit administratif général*, t. 2, Paris, Montchrestien.
18. Debbasch, C., Colin, F., (2014), *Droit administratif*, Paris, Economica.
19. Hostiou, R., (1975), *Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral en Droit français*, Paris, L.G.D.J.
20. Lebreton, G., (2017), *Droit administratif général*, Paris, Dalloz.
21. Maillard Desgrées du Loû, D., (2000), *Droit des relations de l'administration*

avec usagers, Paris, PUF.

22. Stassinopoulos, M., (1976), *Le droit de la défense devant les autorités administratives*, Paris, L.G.D.J.
23. Waline, J., (2016), *Droit administratif*, Paris, Dalloz.

B) Articles

24. Costa, J.-P., (1995), "La commission d'accès aux documents administratifs (CADA)", *R.F.D.A.*, pp. 184-190.
25. Coutant, P., (1955), "Une institution particulière du droit disciplinaire de la Fonction Publique : La communication du dossier", *Rev. adm.*, pp. 398-400.
26. Laveissière, J., (1987), "Le 'droit à l'information' à l'épreuve du contentieux : à propos de l'accès aux documents administratifs", *D.*, pp. 275-285.
27. Lemasurier, J., (1980), "Vers une démocratie administrative : du refus d'informer au droit d'être informé", *R.D.P.*, juillet-décembre, pp. 1239-1269.
28. Morange, G., (1978), "Le secret en droit public français", *D.*, pp. 1-6.
29. Prétot, X., (2000), "Principes généraux du droit et emplois à la discrétion du Gouvernement : de la légalité de la décision mettant fin aux fonctions d'un préfet", *D.*, pp. 687-689.
30. Raimbault, Ph., (2002), "L'accès aux documents administratifs consacré comme nouvelle garantie fondamentale", *A.J.D.A.*, Pp. 691-694.
31. Sabourin, P., (1978), "Réflexions sur les rapports des citoyens et de l'Administration", *D.*, pp. 61-68.
32. Thuillier, G., (1975), "Pour une histoire de la notation administrative : La communication du dossier et l'article 65 de la loi du 22 avril 1905", *Rev. adm.* p. 454.
33. Waline, M., (1957), "Le principe audi alteram partem", dans *Livre jubilaire du Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg*, Luxembourg.

۳. انگلیسی

A) Books

34. Brown L.N, Bell J.S., (1993), *French administration law*, New York, Oxford University Press.
35. Graves M., Lee H.P., (2007), *Australian Administrative law*, London, Cambridge University Press.
36. Nieto-Garrido E. And Delgado I.M., (2007), *European Administrative law in the Constitutional treaty*, Portland, Hart Publishing.