

# تحلیل و آسیب‌شناسی اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۴/۱۳

شماره مسلسل: ۱۹۸۷۰

کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:  
تحلیل و آسیب‌شناسی اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

نوع گزارش: طرح ولایحه □، نظارتی ■، راهبری □

نام دفتر:

مطالعات مدیریت (دولت الکترونیک و مدیریت داده)

تهیه و تدوین کنندگان:

محمد موسوی صالح، ایلیا میرزامحمدی، یحیی مرتب

مدیر مطالعه:

یحیی مرتب

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، محمد عبدالحسین زاده

اظهار نظر کنندگان:

مسعود بنافی (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)،  
فهیمة محمدی هارونی (مطالعات بنیادین حکمرانی)،  
علی عبدالاحد، امین پژمان (مطالعات حقوقی)،  
سید مسعود شریفی (مطالعات انرژی، صنعت و معدن)،  
سید علی محسنیان (دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ)

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

گرافیک و صفحه آرایی:

انسپیه بهابزرگی

واژگان کلیدی:

۱. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
۲. اطلاعات عمومی
۳. شفافیت
۴. حریم شخصی
۵. مدیریت و حکمرانی داده

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۱/۰۵/۰۴



## فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۸	۱. مقدمه.....
۹	۲. پیشینه پژوهش.....
۹	۲-۱. پیشینه تقنینی.....
۱۱	۲-۲. پیشینه پژوهشی.....
۱۱	۳. وضعیت اتصال و میزان پاسخ‌گویی دستگاه‌های مشمول قانون در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.....
۱۴	۴. چالش‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.....
۱۵	۴-۱. چالش‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.....
۱۵	۴-۱-۱. وجود ابهام در متن قانون.....
۱۶	۴-۱-۲. ضمانت اجرای ضعیف قانون.....
۱۶	۴-۱-۳. ترکیب اعضای کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.....
۱۷	۴-۱-۴. عدم امکان پاسخ‌گویی با توجه به محدودیت‌های مؤسسات مشمول.....
۱۸	۴-۲. چالش‌های اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.....
۱۸	۴-۲-۱. چالش‌های برگزاری جلسات و پیگیری مصوبات کمیسیون.....
۱۸	۴-۲-۲. عدم آموزش عمومی نهادهای مشمول.....
۱۹	۴-۲-۳. انتشار داده‌های بلااستفاده توسط سازمان‌های مشمول برای عموم.....
۲۰	۴-۲-۴. مشخص نبودن متولی داده.....
۲۰	۴-۲-۵. عدم تشکیل پرونده قضایی برای برخی از دستگاه‌های متخلف.....
۲۰	۴-۲-۶. فقدان فرهنگ مناسب در مؤسسات مشمول نسبت به قانون.....
۲۰	۴-۲-۷. آگاهی عمومی پایین جامعه.....
۲۱	۴-۲-۸. عدم وجود ساختار مشخص در مؤسسات برای محول شدن وظیفه.....
۲۱	۴-۲-۹. جانمایی بهینه دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دستیابی به اطلاعات.....
۲۲	۴-۲-۱۰. کمبود نیروی انسانی در دبیرخانه اجرایی.....
۲۲	۴-۲-۱۱. ضعف در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.....
۲۲	۴-۲-۱۲. مدیریت و حکمرانی ناکارآمد داده در سطح سازمان‌ها.....
۲۳	۵. جمع‌بندی و پیشنهاد‌های سیاستی و تقنینی.....
۲۶	منابع و مآخذ.....

## فهرست جداول

۱۰	جدول ۱. شیوه‌نامه‌های اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.....
۱۲	جدول ۲. دستگاه‌ها و مؤسسات فعال سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات از سال ۱۳۹۶.....
۱۲	جدول ۳. وضعیت اتصال دستگاه‌های مشمول قانون در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.....
۱۴	جدول ۴. لیست مشمولین منتخب جهت شناسایی چالش‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.....
۱۷	جدول ۵. وضعیت حضور اعضا و نمایندگان اعضای کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در جلسات کمیسیون.....



## تحلیل و آسیب‌شناسی اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

### چکیده



ناکارآمدی داده در سطح سازمان‌ها، آگاهی عمومی پایین جامعه و ضعف در سامانه مربوطه است. تبیین سازوکارهای نظارتی دقیق در سازمان‌های مشمول و ارائه بازخورد ارزیابی عملکرد سازمان‌های مشمول به نهادهای نظارتی و پیگیری وضعیت، معرفی مؤسسات متخلف و مستنکف و رئیس آن به قوه قضائیه و پیش‌بینی مجازات حبس و انفصال از خدمت دولتی در راستای ترک فعل از اجرای قانون، جایابی دقیق‌تر دبیرخانه کمیسیون در نهادی دیگر، اصلاح ترکیب اعضای کمیسیون، راه‌اندازی مرکز مشاوره در دبیرخانه اجرایی، افزایش آگاهی عمومی جامعه نسبت به قانون، تعیین ساختار مشخص برای ارجاع درخواست‌ها در هر سازمان و به‌روزرسانی سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات از جمله پیشنهاد‌های ارائه شده در گزارش است.

«قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» در سال ۱۳۸۷ با هدف اعطای حق دسترسی آزاد و قانونی شهروندان به داده‌های سازمان‌های عمومی و خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی تصویب شد. مطالعه حاضر به تحلیل و آسیب‌شناسی قانون مذکور پرداخته است. نتایج نشان‌دهنده وجود مجموعه‌ای از **چالش‌های قانونی** شامل وجود ابهام در متن قانون، ضمانت‌های ضعیف اجرای قانون، ترکیب نامتناسب اعضای کمیسیون و فقدان پاسخ‌گویی کارآمد به دلیل محدودیت‌های امنیتی، اقتصادی (اسرار تجاری) و اجتماعی مربوط به هریک از مؤسسات مشمول و **چالش‌های اجرایی** از قبیل جانمایی نامناسب دبیرخانه اجرایی، عدم برگزاری جلسات و عدم پیگیری مصوبات کمیسیون، عدم آموزش عمومی مؤسسات مشمول، انتشار داده‌های بلااستفاده در سطح برون‌سازمانی برای عموم، مدیریت و حکمرانی



## بیان / شرح مسئله

«قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» در سال ۱۳۸۷ با هدف اعطای حق دسترسی آزاد و قانونی شهروندان به داده‌های سازمان‌های عمومی و خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی تصویب شد. براساس این قانون، تمام ایرانیان حق دسترسی به تمام داده‌های موجود در دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی و خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی با در نظر گرفتن استثنائات را دارند. شهروندان برای دریافت اطلاعات در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، داده‌های مورد نظر خود را از سازمان منتخب درخواست می‌کنند. کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات براساس ماده (۱۸) قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» و آیین‌نامه اجرایی آن، بررسی وضعیت اجرای قانون مذکور شامل اتصال دستگاه‌های دولتی، پاسخ‌گویی آنان در سامانه و موارد مرتبط را برعهده دارد. ریاست کمیسیون براساس تبصره ماده (۱۸) قانون برعهده وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی است و مصوبات کمیسیون پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا می‌شود.

مشمولان قانون مذکور براساس مواد (۱ و ۵) آن تمام مؤسسات عمومی<sup>۱</sup> و مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی<sup>۲</sup> هستند. مشکلات قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مشکلات فنی سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، عدم آگاهی مردم از اهداف و ظرفیت‌های این قانون که استفاده‌کنندگان اصلی و مخاطبین اصلی این قانون هستند، موجب استفاده تعداد بسیار کمی از مردم از قانون و به تبع از سامانه متناظر با این قانون شده است. استفاده حداقلی موجود از سامانه نیز با اهداف در نظر گرفته شده قرابت چندانی ندارد و باعث ایجاد چالش‌هایی در این زمینه شده که نیازمند بازنگری این قانون هم از طرف قانونگذاران، استفاده‌کنندگان که مردم هستند و خدمت‌دهندگان (دستگاه‌های مشمول) است.

## نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

مطالعه حاضر با بررسی گزارش‌های ملی اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مطالعه تطبیقی پیاده‌سازی قوانین دسترسی آزاد به اطلاعات در کشورهای مختلف، برگزاری

جلسات مختلف با برخی از اعضای کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و دبیرخانه اجرایی آن، مشمولین قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و مصاحبه با خبرگان موضوع، به آسیب‌شناسی اجرای قانون مذکور پرداخته است. نتایج نشان می‌دهد دو دسته چالش‌های قانونی و اجرایی در این حوزه وجود دارند:

چالش‌های قانونی شامل: وجود ابهام در متن قانون، ضمانت‌های ضعیف اجرای قانون، ترکیب غیربهبوده اعضای کمیسیون و عدم امکان پاسخ‌گویی با توجه به محدودیت‌های مؤسسات مشمول هستند. چالش‌های اجرایی انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات نیز شامل: عدم برگزاری منظم جلسات در بازه‌هایی از سال و پیگیری مصوبات کمیسیون، عدم آموزش عمومی مؤسسات مشمول، ارائه انتشار داده‌های بلااستفاده و بی‌کیفیت نسبت به درخواست اطلاعات مردم، مشخص نبودن حق انتشار داده، مدیریت و حکمرانی ناکارآمد داده در سطح سازمان‌ها، عدم تشکیل پرونده قضایی برای برخی از دستگاه‌های متخلف، فقدان فرهنگ مناسب در مؤسسات مشمول نسبت به قانون، آگاهی عمومی پایین جامعه، عدم وجود ساختار مشخص در مؤسسات برای محول شدن وظایف، عدم جانمایی بهینه دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، کمبود نیروی انسانی در دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و ضعف فنی در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات هستند.

## پیشنهاد راهکارهای نظارتی، سیاستی یا تقنینی

برای بهبود شرایط موجود و رفع چالش‌های اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، پیشنهادهای سیاستی زیر ارائه می‌شود:

الف) اصلاح بخش‌هایی از قانون در موارد ذیل:

۱. تعریف دقیق و مصداقی از مشمولین قانون،
۲. اصلاح و تکمیل تعاریف داده،
۳. اصلاح و در نظر گرفتن اقتضائات زمان پاسخ‌گویی نهادهای مشمول،

۱. بخش (د) ماده (۱): سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل تمام ارکان و اجزای آن، در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است: ۲. از نظر این قانون، مؤسسه خصوصی شامل هر مؤسسه انتفاعی و غیرانتفاعی به استثنای مؤسسات عمومی است.



استفاده سوء و ناصحیح از قانون و نیروی انسانی در سازمان‌ها می‌شود.

چ) تعیین یک واحد سازمانی با وظایف شفاف در مؤسسات مشمول برای تفویض اختیار پاسخ به درخواست‌های اطلاعات.

ح) به‌روزرسانی فنی سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات برای رفع مشکلات بیان شده. برای نمونه سامانه از جهات متعددی باید به‌روزرسانی شود تا نیازهای مدنظر شهروندان مرتفع گردد:

۱. قابلیت دسته‌بندی و طبقه‌بندی و جستجوی حرفه‌ای درخصوص درخواست‌های پیشین،
۲. اضافه شدن فرایند جستجو در تمامی درخواست‌های پیشین و پاسخ‌های داده شده جهت عدم ثبت درخواست مشابه،
۳. قابلیت انتشار داده‌های درخواست شده در فرمت‌های مختلف ماشین‌خوان نظیر API،
۴. بهینه‌سازی سامانه برای دیگر پلتفرم‌ها نظیر تلفن همراه،
۵. اضافه شدن قابلیت چت اختصاصی و دائمی برای راهنمایی درخواست‌دهندگان اطلاعات.

۴. تقویت ضمانت اجرای قانون و در نظر گرفتن مجازات،  
۵. بهبود و جایابی دقیق‌تر دبیرخانه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات،

۶. تغییر در ترکیب اعضای کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.

ب) ایجاد شفافیت در فرآیند بررسی درخواست‌ها در کمیسیون از جمله شفافیت در مشروح مذاکرات کمیسیون، حضور و غیاب اعضا، شفافیت دستور کار و تقویم کاری کمیسیون و ...  
پ) راه‌اندازی مرکز تلفن یا مرکز مشاوره در دبیرخانه اجرایی برای راهنمایی مردم و مؤسسات مشمول درخصوص انواع داده، داده‌های مستثنا و قابل انتشار.

ت) افزایش آگاهی عمومی جامعه نسبت به قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به‌وسیله آموزش همگانی از طریق رسانه‌های ملی و همکاری سازمان‌های مربوطه مانند وزارت فرهنگ و ارشاد و اصحاب رسانه.

ج) ثبت کارمزد با توجه به ثبت درخواست‌های تکراری با مضمون‌های مختلف توسط برخی درخواست‌کنندگان که باعث

## ۱. مقدمه

حق دسترسی مردم به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی، یکی از عناصر مهم شفافیت است. بیش از نیمی از کشورهای عضو سازمان ملل (از جمله ایران)، برای تحقق اهداف مهمی همچون مبارزه با فساد، ارتقای اعتماد عمومی به حکومت، کارآمدی نظام اداری، ارتقای آگاهی عمومی و پاسخ‌گویی، اقداماتی را درخصوص شفافیت، تعریف و اجرا کرده‌اند که عناصر متعددی نظیر اعلام‌داری و درآمد مقامات و مدیران، مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی، مرزبندی حریم خصوصی و امور عمومی جامعه، تعریف و تحدید دایره اسرار دولتی، راه‌اندازی پایگاه‌های داده باز و حمایت از منتقدان و افشاگران فساد از زمره عناصر این اقدامات هستند. در این میان، حق دسترسی به اطلاعات از اجزای کلیدی و اساسی ایجاد شفافیت در کشور است [۱].

در نظام‌های حقوقی دنیا، ایجاد رویه شفافیت به دو رویکرد تقسیم می‌شود:

در رویکرد اول، دولت‌ها در قالب قوانین مختلفی سعی در شناسایی مفهوم شفافیت در موضوعات مختلف کرده‌اند. در این رویکرد، حوزه‌های مختلف شفافیت به‌صورت موضوع به موضوع و در قالب مصوبات متعدد مورد توجه و تقنین قرار می‌گیرد (مانند قواعد شفافیت انتخابات ذیل قوانین انتخاباتی).

در رویکرد دوم تلاش می‌شود، شفافیت به‌عنوان موضوعی مستقل مورد تقنین و مقررات‌گذاری قرار گیرد. در این رویکرد همه حوزه‌های شفافیت در قالب یک قانون جامع مورد توجه قرار می‌گیرد.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، توجه جدی به شفافیت، بعنوان یک موضوع مستقل از سال ۱۳۸۷ با تصویب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مورد توجه قرار گرفته است.

در قانون اساسی بیش از چهار کشور جهان، اصل آزادی اطلاعات شناسایی شده و بیش از ۱۰۰ کشور قانون آزادی اطلاعات را تصویب کرده‌اند [۲].

لایحه «آزادی اطلاعات» در سال ۱۳۸۳ تقدیم مجلس شورای اسلامی و با ایجاد تغییراتی در سال ۱۳۸۷ با عنوان

«قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات»<sup>۱</sup> تصویب شد. براساس این قانون که مشتمل بر ۶ فصل، ۲۳ ماده و ۷ تبصره است؛ «در صورت عدم منع قانون، هر شخص ایرانی دارای حق دسترسی به اطلاعات مؤسسات عمومی و خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی است»<sup>۲</sup>.

موضوع ماده (۱۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات،<sup>۳</sup> تشکیل «کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» است. براساس این ماده اعضای این کمیسیون شامل وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی (رئیس کمیسیون)، وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات یا معاون ذی‌ربط، وزیر اطلاعات یا معاون ذی‌ربط، وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح یا معاون ذی‌ربط، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا معاون ذی‌ربط، رئیس دیوان عدالت اداری، رئیس کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی و دبیر شورای عالی فناوری اطلاعات کشور هستند.

براساس ماده (۷)<sup>۴</sup> «آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱» ماده (۱۸)» قانون مذکور، رئیس کمیسیون وظیفه انتصاب دبیر کمیسیون را برعهده دارد.

گزارش حاضر با بررسی تجارب پیاده‌سازی قوانین دسترسی آزاد به اطلاعات در دوازده کشور جهان، برگزاری جلسات متعدد با اعضای کمیسیون و دبیرخانه اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و سازمان‌های منتخب مشمول قانون، تجزیه و تحلیل آمار مربوط به انتشار داده توسط دستگاه‌ها و سازمان‌های مشمول، بررسی وضعیت و صورت‌جلسات کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و مصاحبه با خبرگان چالش‌های این حوزه، به تبیین چالش‌های اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات پرداخته است.

## ۲. پیشنهاد پژوهش

### ۲-۱. پیشنهاد تقنینی

قوانین و مقررات مرتبط با دسترسی آزاد به اطلاعات به شرح زیر است [۴]:

۱- قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۰۶، مجلس شورای اسلامی: در حال حاضر قانون اصلی در این حوزه است.

۲- آیین‌نامه اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب هیئت‌وزیران مورخ ۱۳۹۳/۰۸/۲۱: در این آیین‌نامه اجرایی، نظم‌دهی و تنظیم فرایندهای مربوطه برای سازمان‌های مشمول قانون به صورت ابتدایی شکل گرفت.

۳- آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱» ماده (۱۸) قانون انتشار و

دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب هیئت‌وزیران مورخ ۱۳۹۴/۰۵/۰۴: در این آیین‌نامه اجرایی، محدوده وظایف کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مشخص شده است.

۴- آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب هیئت‌وزیران مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۲۳: فرایند و چارچوب‌های لازم در این آیین‌نامه اجرایی برای تمام شهروندانی که خواهان دریافت اطلاعات و داده از سازمان‌های مشمول هستند قرار داده شده است.

۵- قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ۱۲ شیوه‌نامه اجرایی دارد که در جدول ۱، به صورت خلاصه تشریح شده‌اند.

۱. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۰۶، مجلس شورای اسلامی.

۲. ماده (۲) بند «۲» قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.

۳. به منظور حمایت از آزادی اطلاعات و دسترسی همگانی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند؛ تدوین برنامه‌های اجرایی لازم در عرصه اطلاع‌رسانی، نظارت کلی بر حسن اجرا، رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات موضوع این قانون از طریق ایجاد وحدت رویه، فرهنگ‌سازی، ارشاد و ارائه نظرات مشورتی، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به دستور رئیس‌جمهور تشکیل شده است.

۴. ماده (۷) - وظایف رئیس کمیسیون: اداره جلسات کمیسیون، ابلاغ مصوبات پس از تأیید رئیس‌جمهور، صدور احکام رؤسای شورای معین و کارگروه‌های تخصصی، ارسال گزارش عملکرد سالانه کمیسیون به مراجع ذی‌ربط، انتصاب دبیر کمیسیون.



## جدول ۱. شیوه‌نامه‌های اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

ردیف	نام	توضیحات
۱	شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات بنگاه‌های اقتصادی عمومی، مصوب پانزدهمین جلسه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در تاریخ ۱۳۹۷/۱۲/۰۵	تبیین چارچوب‌های قانونی برای سازمان‌های اقتصادی مشمول قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات برای انتشار اطلاعات
۲	شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تشکلهای مردم‌نهاد، مصوب پانزدهمین جلسه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در تاریخ ۱۳۹۷/۱۲/۰۵	تبیین چارچوب‌های قانونی برای تشکلهای مردم‌نهاد مشمول قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات برای انتشار اطلاعات
۳	شیوه‌نامه تفکیک اطلاعات تجاری از اطلاعات عمومی، مصوب کمیسیون دسترسی و انتشار آزاد به اطلاعات و تأیید ریاست‌جمهوری تاریخ ۱۴۰۱/۰۲/۱۰	شفاف‌سازی مرز بین اطلاعات تجاری و اطلاعات عمومی برای انتشار و در دسترس قرار گرفتن اطلاعات در صورت درخواست شهروندان
۴	شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی، مصوب سیزدهمین جلسه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در تاریخ ۱۳۹۷/۰۹/۱۸	تبیین چارچوب‌های قانونی برای مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی مشمول قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
۵	شیوه‌نامه رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات، مصوب دهمین جلسه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در تاریخ ۱۳۹۷/۰۲/۱۵	نحوه رفع چالش‌ها و اختلافات در فرایند انتشار برخی از داده‌ها
۶	شیوه‌نامه تشخیص و تفکیک اطلاعات مربوط به حریم خصوصی و اطلاعات شخصی از اطلاعات عمومی، مصوب ۱۳۹۷/۰۷/۲۷ کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	تعریف برخی از عبارات مهم در حوزه دسترسی آزاد به اطلاعات و تلاش برای مشخص کردن مرز بین اطلاعات شخصی و اطلاعات عمومی
۷	شیوه‌نامه دسترسی آزاد به اسناد و مکاتبات اداری، مصوب ۱۳۹۷/۰۷/۲۹ کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	نحوه دسترسی به انواع اسناد و مکاتبات اداری و استثنائات آن
۸	شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مجوزهای دولتی و مجوزهای مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی برای شهروندان و نحوه انتشار این اسناد برای مؤسسات مشمول کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	نحوه دسترسی به مجوزهای دولتی و مجوزات مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی برای شهروندان و نحوه انتشار این اسناد برای مؤسسات مشمول کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
۹	شیوه‌نامه تشخیص و تفکیک اسرار دولتی از اطلاعات عمومی، مصوب ۱۳۹۷/۱۰/۳۰ کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	انواع طبقه‌بندی‌های دولتی و استثنائات آن
۱۰	شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات متضمن حق و تکلیف برای مردم (قوانین، مقررات و تصمیمات عمومی)، مصوب ۱۳۹۷/۰۴/۱۶ کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	منظور از اطلاعات متضمن حق و تکلیف عمومی عبارت است از کلیه مصوبات و تصمیماتی که حق، امتیاز، ترجیح، تقدم، بخشودگی، معافیت، استثنا شدن، ارفاق، تمدید مهلت یا تکالیفی نظیر پرداخت جریمه، محرومیت یا ممنوعیتی را به صورت نوعی ایجاد می‌کنند و ناظر بر شخص یا اشخاص خاص و محصور نیستند. بر این اساس، این شیوه‌نامه به این موضوع از جهت بحث انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات می‌پردازد.
۱۱	شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات «شهرداری‌ها و شوراهای شهر و روستا»، مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۱۷ کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	اطلاعات سازمانی مربوط به شهرداری‌ها و شوراهای شهر و روستا که باید در دسترس عموم قرار گیرند.
۱۲	شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات «قراردادها»، مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۱۷ کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	نحوه انتشار هر نوع قرارداد و توافق در سازمان‌های مشمول قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

**۳** قانون «مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی» مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۹ و آیین‌نامه اجرایی آن با عنوان «آیین‌نامه طرز نگهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و طبقه بندی» مصوب ۱۳۵۴/۱۰/۱ به جرم‌انگاری انتشار و افشای اسناد محرمانه دولتی پرداخته و همچنین انواع طبقه‌بندی اسناد دولتی را مشخص کرده و تولیدکننده اسناد دولتی در این آیین‌نامه، خود مسئول تشخیص نوع طبقه‌بندی سند دولتی است.

**۲** قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی مصوب ۱۴۰۱/۸/۳ به تعریف داده و اطلاعات ملی و همچنین نظارت و مدیریت بر نحوه نگهداری، پردازش، دسترسی، یکپارچه‌سازی، امنیت و بویژه تبادل و به اشتراک‌گذاری داده‌ها در میان دستگاه‌های دولتی و تسهیل تعامل پذیری میان آنها پرداخته است.

## ۲-۲. پیشینه پژوهشی

بانک جهانی در سال ۱۳۹۳ پژوهشی تحت عنوان «مطالعات تطبیقی پیاده‌سازی قوانین دسترسی آزاد به اطلاعات»<sup>۱</sup> منتشر کرد. این پژوهش به بررسی ابعاد مختلف پیاده‌سازی قوانین و محرک‌های اثربخش آن در ارتباط با دسترسی آزاد به اطلاعات پرداخته است [۳].

مطالعه مذکور بر روی ۱۲ کشور منتخب شامل آلبانی، هند، اردن، مکزیک، مولداوی، پرو، رومانی، آفریقای جنوبی، تایلند، اوگاندا، انگلستان و ایالات متحده آمریکا انجام شده است. یافته‌های مطالعه مذکور نشان می‌دهد که اقدامات دولت و فرایندهای اداری، تنها برخی از عواملی هستند که اجرای مؤثر دسترسی به اطلاعات را تسهیل می‌کنند. عوامل اثربخشی، طیفی از عوامل شامل شهروندان، فعالان، سیاستگذاران، کارمندان دولت، منصوبان سیاسی، وزراء، سازمان‌های جامعه مدنی، رسانه‌ها و شرکت‌ها را در برمی‌گیرد و اجرای موفقیت‌آمیز و نفوذ قانون در عمق فرهنگی کشور نیازمند همکاری میان این عوامل است. عوامل اثربخشی دسترسی به اطلاعات از دید این گزارش عبارتند از:

■ ایجاد شرایط بهینه برای دسترسی به اطلاعات: به معنای ایجاد شرایط و زیرساخت‌های لازم جهت تقاضای اطلاعات عمومی از طرف مردم که شامل وجود یک قانون قوی، جوامع

مدنی فعال و دولت‌هایی پاسخگو در این زمینه است. ■ تقاضا برای اطلاعات: به آگاهی عمومی از وجود چنین قوانین و راهکارهایی برای دریافت اطلاعات عمومی می‌پردازد. به چه میزان شهروندان و مردم از وجود چنین زیرساخت‌هایی آگاهی دارند و تا چه میزان از آن استفاده می‌کنند؟

■ ظرفیت نهادی در ارائه اطلاعات: ظرفیت سازمان‌ها در ارائه اطلاعات، عامل مؤثری در دسترسی شهروندان به داده‌ها و اطلاعات عمومی است. هر قدر قوانین متعدد و قوی، در زمینه دسترسی آزاد به اطلاعات وجود داشته باشد، اما ظرفیت نهادی مناسبی جهت پاسخ به درخواست‌های شهروندان تدارک دیده نشده باشد، هدف و غایت قانون اجرا نخواهد شد. توانمندی کارکنان در ارائه اطلاعات، مدیریت سوابق الکترونیکی در خواست‌ها و در نظر گرفتن مشوق‌های لازم برخی از مؤلفه‌های ظرفیت نهادی دستگاه‌ها به‌شمار می‌رود. ■ نظارت: نظارت بر اجرای قانون از طریق دستگاه‌های نظارتی یکی از عوامل اصلی اجرای صحیح قانون و احقاق حق شهروندان در خصوص داده و اطلاعات عمومی است [۳].

## ۳. وضعیت اتصال و میزان پاسخ‌گویی دستگاه‌های مشمول قانون در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

■ هماهنگی با دستگاه‌های اجرایی برای ایجاد وحدت رویه در اجرای قانون؛  
■ ثبت و پیگیری شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی موضوع قانون؛  
■ تدوین گزارش سالیانه برای رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی؛  
■ تدوین و اجرای برنامه‌های فرهنگی - تبلیغی به‌منظور فرهنگ‌سازی مناسب؛  
■ پیگیری و اجرای تصمیمات کمیسیون و انجام سایر امور محوله از طرف رئیس کمیسیون.  
همچنین طبق تبصره ماده (۴) آیین‌نامه مذکور «مؤسسات

براساس ماده (۹) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱» ماده (۱۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات وظایفی به شرح ذیل برای دبیرخانه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تعیین شده است:

■ تهیه دستور جلسات با هماهنگی رئیس کمیسیون؛  
■ تدوین صورت‌جلسات و مصوبات کمیسیون؛  
■ پیگیری تشکیل شورای معین و کارگروه‌های تخصصی با استفاده از ظرفیت دستگاه‌های عضو؛  
■ اطلاع‌رسانی برنامه‌ها و تصمیمات با هماهنگی رئیس کمیسیون؛  
■ شرکت در جلسات مرتبط با وظایف کمیسیون؛



مطابق داده‌های موجود در این سامانه، سامانه اطلاع‌رسانی دبیرخانه کمیسیون و دیگر گزارشات، تاکنون ۲۵۶۱ مؤسسه مشمول قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، به سامانه مذکور متصل گردیده‌اند.

مشمول موظف به ارائه گزارش عملکرد خود در بازه‌های زمانی سه ماه یک‌بار به دبیرخانه کمیسیون هستند». سال ۱۳۹۵ کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات برای تسهیل و تسریع در دسترسی شهروندان به اطلاعات اقدام به راه‌اندازی «سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات»<sup>۱</sup> نمود.

### جدول ۲. دستگاه‌ها و مؤسسات فعال سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات از سال ۱۳۹۶ [۶ و ۵]

سال	تعداد دستگاه‌های متصل شده به سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
از خردادماه سال ۱۳۹۶ الی خردادماه سال ۱۴۰۰	۱۶۲۹
از تیرماه سال ۱۴۰۰ الی خردادماه سال ۱۴۰۱	۲۰۳
از خرداد ۱۴۰۱ الی خرداد ۱۴۰۲	۷۲۹
مجموع	۲۵۶۱

داشت که در این گزارش کیفیت پاسخ‌گویی دستگاه‌ها مدنظر قرار نگرفته و تنها اتصال آنان به سامانه فوق‌الذکر ثبت شده است. دلایل عدم اتصال دستگاه‌ها به تفکیک نوع آنان در ادامه تشریح شده است [۲].

گزارش آخرین وضعیت اتصال دستگاه‌های مشمول قانون در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات براساس آخرین گزارش منتشر شده دبیرخانه در جدول ۳ ذکر شده است [۵].

دبیرخانه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات هر سال، گزارشی درباره تعداد دستگاه‌های متصل به سامانه و اطلاعات مربوط به نحوه پاسخ‌گویی آنان را در سامانه مربوطه به صورت عمومی منتشر می‌کند. براساس آخرین داده‌های منتشر شده؛ بیشترین تعداد دستگاه‌های فعال مربوط به قوه مقننه و کمترین میزان اتصال مربوط به دستگاه‌ها و مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی بوده است. باید در نظر

### جدول ۳. وضعیت اتصال دستگاه‌های مشمول قانون در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات [۵]

دستگاه	زیرمجموعه‌های تابعه (تعداد دستگاه)	دستگاه‌های فعال (درصد)
قوه مجریه	۱۰۳۹	۸۲
قوه قضائیه	۱۶	۳۸
قوه مقننه	۱۰	۹۰
شهرداری‌ها	۱۳۴۵	۶۳
مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی	۵۸	۲۹
سایر مؤسسات مشمول	۴۴۰	۳۲

1. <https://foia.farhang.gov.ir/>

تاکنون به سامانه مذکور متصل نشده است.

■ شهرداری‌ها، اتصال ۶۳ درصدی به سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات داشته و بیشتر شهرداری کلان‌شهرها و شهرهای اصلی به این سامانه متصل شده‌اند. تعداد شهرداری‌های متصل به این سامانه از سال ۱۴۰۰ با رشد بیشتری روبرو شد، اما همچنان میزان پاسخ‌گویی بسیاری از آنان کمتر از ۵۰٪ است.

■ مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی اتصال ۲۹ درصدی به سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات را داشته‌اند و در مجموع دارای اتصال، فعالیت، مشارکت و پاسخ‌گویی غیرقابل قبولی هستند. مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی شامل اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی استانی، اتاق اصناف ایران، سازمان نظام‌پزشکی، کانون‌ها (کانون دفاتر خدمات الکترونیک قضایی کشور، کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی، کانون عالی بازنشستگان و مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی، کانون عالی کارگران بازنشسته کشور، مجمع عالی نمایندگان کارگران کشور، کانون بازنشستگان نیروهای مسلح، کانون مترجمان رسمی ایران و کانون وکلای دادگستری مرکز)، اتحادیه کانون‌های سراسری وکلای دادگستری (اسکودا)، مرکز امور مشاوران، وکلا و کارشناسان رسمی قوه قضائیه و شورای عالی کارشناسان رسمی دادگستری، پس از گذشت تقریباً یک دهه از تأسیس سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، به سامانه مذکور متصل نیستند.

■ سایر مؤسسات مشمول قانون مشارکت ۳۲ درصدی در اجرای قانون را داشته‌اند. از این میان مؤسسات بانکی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، سازمان صداوسیما و شورای عالی فضای مجازی فعال بوده و پاسخ‌گویی متوسطی دارند. تعداد کمی از شوراهای اسلامی شهرها و ۵۰ درصد از سازمان‌های بیمه به سامانه قانون انتشار و دسترسی آزاد متصل هستند. بنیاد مستضعفان، ستاد اجرایی، مؤسسات اقتصادی آستان قدس رضوی، کمیته امداد، سازمان تبلیغات اسلامی در سامانه مذکور غیرفعال و غیرپاسخ‌گو هستند.

مطابق تبصره ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱» ماده (۱۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات «مؤسسات مشمول موظف به ارائه گزارش عملکرد خود در بازه‌های زمانی ۳ ماه یک‌بار به دبیرخانه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات هستند». با توجه به ماده مذکور، جدول ۳ و گزارش ملی سال ۱۴۰۱ دبیرخانه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات آخرین وضعیت دستگاه‌های مشمول به شرح زیر است [۷]:

■ با توجه به تعدد دستگاه‌ها در قوه مجریه، این قوه بیشترین میزان اتصال به سامانه (۸۲ درصد) را در اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات داشته است. ذیل قوه مذکور، دستگاه‌ها، مؤسسات اصلی، توابع و استانداری‌ها به سامانه انتشار و دسترسی آزاد متصل هستند، اما ۱۳ درصد از مؤسسات تابعه وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، آموزش و پرورش و وزارت اطلاعات، غیرفعال هستند.

■ قوه قضائیه دارای مشارکت ۳۸ درصدی در اتصال به سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات بوده است و تنها دو مؤسسه اصلی (شامل دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور) و چند سازمان استانی (شامل اداره ثبت اسناد و املاک خوزستان، اداره کل ثبت اسناد و املاک استان همدان و اداره کل زندان‌های استان خوزستان) در آن با میزان پاسخ‌گویی و مشارکت پایین، فعال هستند.

■ قوه مقننه، اتصال ۹۰ درصدی زیرمجموعه‌های خود را در اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات را داشته است. با وجود اتصال خبرگزاری خانه ملت، مرکز تحقیقات اسلامی، معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی، کانون بازنشستگان مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی و کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی به سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، اما همچنان میزان پاسخ‌گویی و مشارکت بسیاری از زیرمجموعه‌ها از ۵۰٪ نیز کمتر است. شورای نگهبان نیز



#### ۴. چالش‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

در جدول (۴) و مصاحبه با خبرگان این حوزه، احصا شده‌اند. شایان ذکر است که وضعیت عضویت «نیمه‌فعال» به معنای اتصال و عدم پاسخ‌گویی یا پاسخ‌گویی در زمان‌های طولانی (در برخی موارد ۲۰۰ روز یا بیشتر) است. داده‌های مربوط به مدت زمان پاسخ‌گویی، ثبت شکایات از پاسخ‌های ثبت شده در سامانه و سایر موارد در گزارش‌های ملی منتشر شده توسط دبیرخانه کمیسیون قرار دارد [۱۷].

چالش‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات با بررسی گزارش‌های ملی اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مطالعه تطبیقی پیاده‌سازی قوانین دسترسی آزاد به اطلاعات در دوازده کشور جهان، برگزاری پنل‌های کانونی با اعضای کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و دبیرخانه اجرایی آن، برگزاری جلسه با مشمولین این قانون در قالب سه گروه مشمولین غیرفعال، نیمه‌فعال و فعال (جزئیات

جدول ۴. لیست مشمولین منتخب جهت شناسایی چالش‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

ردیف	نام سازمان	وضعیت همکاری و مشارکت در جلسه مؤسسات مشمول با مرکز پژوهش‌های مجلس	وضعیت عضویت در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
۱	شرکت مخابرات ایران	همکاری و شرکت در جلسه	عضو غیرفعال
۲	بنیاد مستضعفین انقلاب اسلامی	همکاری و شرکت در جلسه	عضو غیرفعال
۳	مندوق ذخیره فرهنگیان	همکاری و شرکت در جلسه	عضو غیرفعال
۴	شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی	همکاری و شرکت در جلسه	عضو غیرفعال
۵	سازمان نظام پرستاری	عدم همکاری و عدم حضور در جلسه	عضو غیرفعال
۶	سازمان نظام پزشکی	عدم همکاری و عدم حضور در جلسه	عضو غیرفعال
۷	نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران	عدم همکاری و عدم حضور در جلسه	عضو غیرفعال
۸	دانشگاه آزاد اسلامی	عدم همکاری و عدم حضور در جلسه	عضو غیرفعال
۹	مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضائیه	عدم همکاری و عدم حضور در جلسه	عضو غیرفعال
۱۰	بنیاد کرامت رضوی	عدم همکاری و عدم حضور در جلسه	عضو غیرفعال
۱۱	ستاد اجرایی فرمان امام (ره)	عدم همکاری و عدم حضور در جلسه	عضو غیرفعال
۱۲	سازمان برنامه‌بودجه کشور	همکاری و شرکت در جلسه	عضو نیمه‌فعال
۱۳	وزارت کشور	همکاری و شرکت در جلسه	عضو نیمه‌فعال
۱۴	سازمان تأمین اجتماعی	همکاری و شرکت در جلسه	عضو نیمه‌فعال
۱۵	سازمان گسترش و توسعه منابع ایران	همکاری و شرکت در جلسه	عضو نیمه‌فعال
۱۶	سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران	همکاری و شرکت در جلسه	عضو نیمه‌فعال
۱۷	بیمه مرکزی ایران	همکاری و شرکت در جلسه	عضو فعال
۱۸	سازمان اداری و استخدامی کشور	همکاری و شرکت در جلسه	عضو فعال
۱۹	شهرداری تهران	همکاری و شرکت در جلسه	عضو فعال
۲۰	وزارت جهاد کشاورزی	همکاری و شرکت در جلسه	عضو فعال
۲۱	سازمان امور مالیاتی	همکاری و شرکت در جلسه	عضو فعال
۲۲	روزنامه رسمی کشور	همکاری و شرکت در جلسه	عضو فعال

## ۴-۱. چالش‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

در این بخش به چالش‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات پرداخته می‌شود. ابهام‌ها و خلأهای موجود در متن قانون، ضمانت‌های اجرای ضعیف در قانون و عدم امکان پاسخ‌گویی با توجه به محدودیت‌های مؤسسات مشمول از اصلی‌ترین چالش‌های قانونی این حوزه است که در این بخش هرکدام توضیح داده شده‌اند.

### ۴-۱-۱. وجود ابهام در متن قانون

■ در بند «د» ماده (۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، در تعریف «مؤسسات عمومی» بیان شده است: «سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل تمام ارکان و اجزای آن که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است». تعریف کنونی «مؤسسات عمومی» باعث ایجاد ابهام در قلمروی مشمول قانون بر مؤسسات عمومی از یک‌سو و مواجه بودن شرح و بسط تعریف از طریق آیین‌نامه اجرایی با ایراد قانونی از سوی دیگر شده است. برای مثال برخی سازمان‌ها مانند سازمان مخابرات ایران با استفاده از نقص قانون در این زمینه، اظهار به عدم وجود الزام قانونی برای این سازمان به ارائه پاسخ در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات داشته‌اند و خود را مشمول این قانون نمی‌دانند [۸].

■ در ماده (۲) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، بیان شده است: «هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آنکه قانون منع کرده باشد. استفاده از اطلاعات عمومی یا انتشار آنها تابع قوانین و مقررات مربوط خواهد بود». این ماده باعث ایجاد ابهام در خصوص مشمول قانون بر اشخاص حقوقی (مشمولین قانون) شده است. برای مثال بسیاری از سازمان‌های خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی مانند «شرکت مخابرات ایران» با استناد به ابهام این ماده از اجرایی شدن این قانون در سازمان خود ممانعت به عمل می‌آورند. همچنین تعریف «اطلاعات عمومی» در قانون کامل نیست [۹]. در بند «ج» ماده (۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، داده و اطلاعات عمومی به شرح «اطلاعات غیرشخصی نظیر ضوابط و آیین‌نامه‌ها، آمار و ارقام ملی و رسمی، اسناد و مکاتبات اداری که از مصادیق

مستثنیات فصل چهارم این قانون نباشد». تعریف شده است. این تعریف، کلی تلقی شده و شیوه‌نامه‌های قانون نیز نتوانسته این موضوع را شفاف کند. برای مثال در بند «۴» شیوه‌نامه «تفکیک اطلاعات تجاری از اطلاعات عمومی»<sup>۱</sup> گفته شده: «اطلاعاتی که به موجب قانون یا قرارداد، مالکیت تمام یا بخشی از حقوق مادی یا معنوی آنها به مؤسسات عمومی تعلق دارد از جمله موارد زیر قابل انتشار و دسترس عمومی است، مگر آنکه منع قانونی مشخصی وجود داشته باشد: ۱- اطلاعاتی که هزینه‌های تولید آنها از محل بودجه عمومی تأمین شده باشد. ۲- در قراردادهای مربوط، مالکیت مؤسسه بر آن اطلاعات شرط شده باشد. ۳- اطلاعاتی که توسط کارکنان مؤسسات در انجام وظایف قانونی آنها تولید شده باشد. ۴- اطلاعاتی که به سفارش مؤسسه تولید شده باشد. ۵- اطلاعاتی که به مؤسسه اهدا شده یا به هر نحو دیگر در مالکیت مؤسسه قرار گرفته باشد». با توجه به این تعریف برای مثال مشخص نیست که آیا داده‌های پرونده سلامت دانش‌آموزان در وزارت آموزش و پرورش، داده تجاری محسوب شده یا عمومی زیرا [۱۰]:

۱. هزینه تولید این داده‌ها از بودجه وزارت آموزش و پرورش تهیه شده است.

۲. داده‌های مذکور توسط کارمندان وزارت آموزش و پرورش و مدارس دولتی تهیه شده است.

۳. این داده‌ها براساس سفارش وزارت آموزش و پرورش تهیه شده است.

۴. مدارس این داده‌ها را براساس دستور وزارت آموزش و پرورش تهیه کرده‌اند.

براساس این شیوه‌نامه و شیوه‌نامه‌های مرتبط، وزارت آموزش و پرورش حق فروش این داده‌ها به عنوان داده تجاری را دارد، در صورتی که داده‌های شخصی افراد در این پرونده‌ها وجود دارد. در مثال دیگر در بند «۲» شیوه‌نامه «تشخیص و تفکیک اطلاعات مربوط به حریم خصوصی و اطلاعات شخصی از اطلاعات عمومی»<sup>۲</sup> انواع داده‌های شخصی نام برده شده و برای هر یک از آنان تنها چند مثال عینی قرار داده شده است. با توجه به ماهیت و لزوم دربرگیری گسترده قانون، ثبت چند مثال در شیوه‌نامه اجرایی و اکتفا به آنان صحیح نیست. جهان در سال‌های اخیر شاهد پیشرفت علم با شیب صعودی

۱. مصوب ۱۴۰۱/۰۲/۱۰.

۲. مصوب ۱۳۹۸/۰۹/۰۲.



ذکر شده در قانون حتی پس از تعدیل آن در تصویب‌نامه هیئت‌وزیران نیز همچنان برای بسیاری از دستگاه‌های اجرایی بازدارنده تخلف ایشان نیست. همچنین ضمانت‌های اجرایی مالی با وضعیت فعلی و تورم اقتصادی در کشور بازدارنده نیست و با توجه به گستردگی درآمد و بودجه دستگاه‌های کشور نمی‌توان مبلغ یکسانی برای همه دستگاه‌های کشور در نظر گرفت [۱۳]. در راستای رفع این چالش باید ضمانت‌های اجرایی دقیق‌تر با سازوکارهای هوشمندتری را برای ثبت در قانون و شیوه‌نامه‌های اجرایی در نظر گرفت.

### ۳-۱-۴. ترکیب اعضای کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

همان‌طور که گفته شد موضوع ماده (۱۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، تشکیل «کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» است. براساس این ماده، «به‌منظور حمایت از آزادی اطلاعات و دسترسی همگانی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند؛ تدوین برنامه‌های اجرایی لازم در عرصه اطلاع‌رسانی، نظارت کلی بر حسن اجرا، رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات موضوع این قانون از طریق ایجاد وحدت رویه، فرهنگ‌سازی، ارشاد و ارائه نظرات مشورتی، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به دستور رئیس‌جمهور تشکیل شده است. اعضای این کمیسیون شامل وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی (رئیس کمیسیون)، وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات یا معاون ذی‌ربط، وزیر اطلاعات یا معاون ذی‌ربط، وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح یا معاون ذی‌ربط، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا معاون ذی‌ربط، رئیس دیوان عدالت اداری، رئیس کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی و دبیر شورای عالی فناوری اطلاعات کشور می‌باشند».

جدول ۵، نشان‌دهنده ترکیب اعضای حاضر در پنج جلسه برگزار شده کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در بازه زمانی سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۲ است.

بیشتری نسبت به دهه‌های گذشته است و در آینده نمونه‌های جدیدی از داده شخصی پدید خواهند آمد. در صورت اکتفا به مثال‌های شیوه‌نامه فوق‌الذکر، امکان پیگیری قانون برای متخلفان قانون در آینده وجود نخواهد داشت. این شیوه‌نامه‌ها و قانون در حوزه مرزبندی میان انواع داده، نیاز به تغییرات اساسی دارد [۱۱].

■ در ماده (۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات چنین تصریح شده است: «مؤسسه عمومی یا خصوصی باید به درخواست دسترسی به اطلاعات در سریع‌ترین زمان ممکن پاسخ دهد و در هر صورت مدت زمان پاسخ نمی‌تواند حداکثر بیش از ۱۰ روز از زمان دریافت درخواست باشد...» در این ماده لازم است تکلیف مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی و نیز پیش‌بینی امکان تمدید مهلت ارائه اطلاعات در قانون تصریح شود. زیرا در بسیاری از موارد حق انتشار داده درخواستی توسط شهروندان برای سازمان درخواست‌شونده اطلاعات، وجود ندارد و جمع داده‌های درخواستی به دلایلی مانند حجم زیاد یا دامنه شمول گسترده به مدت زمان بیشتری نیاز خواهد داشت. این موضوع باعث افزایش زمان پاسخ‌گویی خواهد شد [۱۲].

### ۲-۱-۴. ضمانت اجرای ضعیف قانون

در ماده (۲۲) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات بیان شده است: «ارتکاب عمدی اعمال زیر جرم می‌باشد و مرتکب به پرداخت جزای نقدی از سیصد هزار (۳۰۰,۰۰۰) ریال تا یکصد میلیون (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال با توجه به میزان تأثیر، دفعات ارتکاب جرم و وضعیت وی محکوم خواهد شد...». همچنین براساس ردیف ۹ پیوست (۱) «تصویب‌نامه درخصوص تعدیل میزان مبالغ مجازات نقدی جرائم و تخلفات مندرج در قوانین و مقررات مختلف»<sup>۱</sup> مبالغ فوق‌الذکر به ۲,۰۰۰,۰۰۰ تا ۲۵۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال تغییر پیدا کرد.

ضمانت‌های اجرایی نامتناسب با وضعیت فعلی در این ماده باعث سر باز زدن برخی مؤسسات مشمول از ارائه اطلاعات شده است و پرداخت جریمه نقدی را بر پاسخ‌گویی ترجیح می‌دهند. دلیل این امر به خطر افتادن منافع سازمانی و شخصی در دستگاه‌های دولتی است. همچنین مبالغ

۱. شماره ۱۵۳۹۷۳/ت/۵۷۷۵۲ هـ.م.صوب هیئت‌وزیران مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۵.

## جدول ۵. وضعیت حضور اعضا و نمایندگان اعضای کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در جلسات کمیسیون

رؤسا و نمایندگان									تاریخ جلسه	شماره جلسه
سازمان برنامه‌بودجه	دیوان عدالت اداری	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	وزارت اطلاعات	سازمان اداری و استخدامی	شورای اجرایی فناوری اطلاعات	وزارت دفاع و پشتیبانی	کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی	وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی (رئیس کمیسیون)		
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	۱۴۰۰/۰۹/۰۲	۲۳
		✓	✓	✓	✓	✓		✓	۱۴۰۱/۱۱/۱۰	۲۷
	✓		✓	✓	✓	✓		✓	۱۴۰۱/۱۲/۲۱	۲۸
	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	۱۴۰۲/۰۳/۰۳	۲۹
✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	۱۴۰۲/۰۵/۲۴	۳۰

اقدامات کمیسیون جهت رفع آن می‌توان به دعوت نماینده قوه قضائیه بدون حق رأی در جلسات کمیسیون، ارائه گزارش مؤسسات وابسته قوه قضائیه که تاکنون به سامانه متصل نشده‌اند از سوی رئیس محترم دیوان عدالت اداری در جلسات شورای عالی قضایی و تلاش دبیرخانه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات برای اتصال قوه قضائیه به سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات که طبق صورت‌جلسات مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۰۳ و ۱۴۰۲/۰۹/۰۲ تاکنون با موفقیت صورت نگرفته است؛ اشاره کرد.

### ۴-۱-۴. عدم امکان پاسخ‌گویی با توجه به محدودیت‌های مؤسسات مشمول

نماینده رؤسای برخی سازمان‌ها و مؤسسات مشمول درباره عدم پاسخ‌گویی به برخی درخواست‌های ثبت شده توسط شهروندان در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات دلایلی مانند «عدم دریافت مجوز از سمت ریاست سازمان» را بیان می‌کنند و حتی در صورتی که پاسخ‌گویی به این درخواست‌ها مشمول قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی<sup>۱</sup> نباشد؛ اما عملاً امکان پاسخ‌گویی به آنها به دلیل وجود محدودیت‌های درون‌سازمانی وجود ندارد.

برخی از سازمان‌ها مدعی هستند که ترکیب اطلاعات درخواستی شهروندان از سازمان‌ها می‌تواند مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد و نتایج مهم و حساسی از آنها استخراج شود؛ بنابراین پاسخ به این نوع از درخواست‌ها برابر با از دست رفتن میلیاردها تومان سرمایه به علت افشای اسرار تجاری یا به خطر افتادن

باتوجه به مصاحبه‌های صورت پذیرفته شده، بررسی صورت‌جلسات کمیسیون و جدول ۵ می‌توان دریافت که [۲، ۱۴، ۱۵]:

۱. نمایندگان و رؤسای «سازمان برنامه‌بودجه کشور» و «رئیس کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی» در ۸۰٪ و نمایندگان و رؤسای «وزارت اطلاعات»، «وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات» و «دیوان عدالت اداری» در ۲۰٪ از جلسات بررسی شده در تاریخ‌های مذکور کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات شرکت نکردند.

۲. رئیس کمیسیون فرهنگی مجلس، سال‌ها در جلسات این کمیسیون شرکت نکرده است. همچنین رئیس دیوان عدالت اداری نیز در جلسات معدودی میان جلسات ۲۳ تا ۲۸ کمیسیون شرکت کرده است. نمایندگان «وزارت اطلاعات»، «وزارت دفاع و پشتیبانی» و «شورای اجرایی فناوری اطلاعات» فعال‌ترین اعضای کمیسیون هستند.

۳. برخی دستگاه‌ها و سرپرستان آنها حضور پررنگ و کارآمدی در جلسات و تصمیم‌گیری‌های کمیسیون نداشته‌اند.

۴. تخصص برخی از نمایندگان قوای سه‌گانه در کمیسیون متناسب با موضوع و حوزه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات نبوده و لازم است که نمایندگان مرتبط در ترکیب کمیسیون قرار گیرند.

۵. با توجه به وظایف کمیسیون در ماده (۱۸) قانون، لازم است برخی اعضای جدید جهت بهبود عملکرد کمیسیون به آن اضافه شوند.

۶. عدم حضور نماینده قوه قضائیه در ترکیب اعضای کمیسیون یکی دیگر از چالش‌های موجود در این حوزه است که از جمله

۱. قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی «مصوب» ۱۳۵۳/۱۱/۲۹.



برای محول شدن وظیفه، کمبود نیروی انسانی در دبیرخانه اجرایی و ضعف در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات از جمله مهم‌ترین موارد در این حوزه هستند که در این بخش از گزارش قرار داده شده است.

#### ۱-۲-۴. چالش‌های برگزاری جلسات و پیگیری مصوبات کمیسیون

بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که درصد قابل توجهی از اعضای کمیسیون در جلسات آن حضور ندارند. حتی در مواردی، برخی اعضای کمیسیون نزدیک به ۲ سال در جلسات شرکت نکرده‌اند و سعی در تفویض حق شرکت در جلسه خود به مقام‌های دیگری در سازمان را داشته‌اند؛ در صورتی که قانون تنها به افراد حقوقی معدودی اجازه تفویض حق شرکت و رأی در جلسه در سمت‌های خاصی - اعم از معاونین وزیر - را داده است و بسیاری از اعضای کمیسیون اعم از رئیس دیوان عدالت اداری، رئیس کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی، دبیر شورای اجرایی فناوری اطلاعات و وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی (به‌عنوان رئیس کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات) امکان تفویض حق رأی و شرکت در جلسات کمیسیون را براساس ماده (۱۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ندارند.

با توجه به جدول ۵ و صورت‌جلسه‌های کمیسیون در برخی از جلسات تنها ۲ الی ۳ عضو حضور مؤثر خود را به ثبت رسانده‌اند و در جلسات نظرات خود را درباره دستورات جلسه ارائه داده‌اند. شایان ذکر است دبیرخانه اجرایی تقویم برگزاری جلسات کمیسیون را تنظیم و برای اعضای کمیسیون ارسال نکرده است. این موضوع به ضعف دبیرخانه کمیسیون در اطلاع‌رسانی مربوط به جلسات و آگاه‌سازی اعضای کمیسیون نسبت به قانون، هدف اصلی کمیسیون، شیوه‌نامه‌های اجرایی و سایر موارد برمی‌گردد.

#### ۲-۲-۴. عدم آموزش عمومی نهادهای مشمول

براساس بند «و» ماده (۹) «آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱» ماده (۱۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات»<sup>۱</sup> یکی از اهداف و وظایف دبیرخانه کمیسیون؛ «هماهنگی با دستگاه‌های اجرایی برای ایجاد وحدت رویه در اجرای قانون» است. نیل به وحدت رویه در دستگاه‌های اجرایی به دلایلی از قبیل عدم

امنیت ملی خواهد شد. از موارد ذکر شده می‌توان دریافت که عدم وضع شیوه‌نامه‌های تعیین‌کننده نوع ارائه پاسخ، پردازش داده و سازوکار مشخص پاسخ‌دهی از طرف کمیسیون، باعث سردرگمی و ابهام دستگاه‌ها در ارسال پاسخ مناسب شده است [۱۶].

بنابراین یکی از چالش‌های اجرای قانون از دید برخی از سازمان‌های مشمول، عدم در نظر گرفتن شرایط خاص برخی از مشمولین در خصوص ارائه داده و اطلاعات است. از طرفی عدم پاسخ صریح دستگاه‌ها به درخواست‌های شهروندان موجب ارسال شکایات متعدد از طرف مردم شده و در این حالت دستگاه‌های مشمول در چالش پاسخ و از دست رفتن اطلاعات حساس (از دید آن دستگاه) و وضع شکایت شهروندان قرار می‌گیرند [۱۷].

در جلسه ۱۴۰۲/۰۳/۰۳ کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مقرر شد به‌منظور تبیین ابعاد و زوایای مختلف قانون و چگونگی اجرای سازگار آن با رعایت الزامات مرتبط با حفاظت از اسناد و اطلاعات، جلسه‌ای با هماهنگی وزارت اطلاعات با تمامی حراست‌ها برگزار شود. همچنین مقرر شد دبیرخانه کمیسیون مکاتباتی جهت چگونگی به‌روزرسانی قوانین اسرار دولتی با مراجع مرتبط صورت دهد که تا اسفندماه سال ۱۴۰۲ خروجی موضوع مشهود نبوده است. درخصوص این امر هم‌اندیشی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، وزارت اطلاعات ج.ا.ا و مجلس شورای اسلامی امری حیاتی تلقی شده و پیشنهاد می‌شود که وزارت اطلاعات ج.ا.ا با ارسال لایحه به مجلس شورای اسلامی بتواند قوانین مربوط به نحوه برخورد با این نوع از اسناد غیرمحرمانه - و درعین حال سیاسی، امنیتی و اجتماعی خاص - را تنظیم و خلأهای موجود را پر کند.

#### ۲-۲-۴. چالش‌های اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

در این بخش به چالش‌های اجرایی و فنی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات پرداخته خواهد شد. برگزاری نامنظم جلسات و برگزاری جلسات با مشارکت پایین اعضا، عدم آموزش عمومی مؤسسات مشمول، انتشار داده‌های بلااستفاده در سطح سازمان برای عموم، عدم تشکیل پرونده قضایی برای دستگاه‌های متخلف، عدم وجود ساختار مشخص در مؤسسات

### ۳-۲-۴. انتشار داده‌های بلااستفاده توسط سازمان‌های مشمول برای عموم

با وجود تدوین شیوه‌نامه و آیین‌نامه‌های متعدد در مورد «دسترسی آزاد به اسناد و مکاتبات اداری»، «تشخیص و تفکیک اسرار دولتی از اطلاعات عمومی» و سایر شیوه‌نامه‌ها، قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی توسط دبیرخانه کمیسیون؛ برای بسیاری از کارمندان در دستگاه‌های دولتی همچنان اطلاعاتی که امکان انتشار آنها بلامانع است و با درخواست شهروندان می‌توان در اختیار آنها قرار داد، شفاف نیست. عدم شفافیت در این حوزه موجب محافظه‌کاری افراطی در این زمینه می‌شود، چراکه ارائه هر نوع اطلاعاتی هرچند ساده‌ترین داده و اطلاعات درخواستی، می‌تواند باعث دردسر برای سازمان درخواست‌شونده شود. به همین دلیل نهادهای مشمول با ارائه داده‌های پرت و بی‌ارتباط با درخواست شهروندان و به عبارتی داده و اطلاعات بی‌کیفیت، هم از نظر خود به تکلیف قانونی خود عمل می‌کنند و هم سعی می‌کنند که سازمان متبوع خود را با ارائه داده و اطلاعات، دچار مشکل نکنند. در بسیاری از موارد، اطلاعات و داده‌ها باید انتشار یابند؛ اما دستگاه‌های اجرایی مایل به انجام این کار نیستند و اطلاعات مذکور را در طبقه‌بندی محرمانه سازمان قرار داده که باعث محدودیت در دسترسی شهروندان به اطلاعات مذکور می‌شود [۲].

از موارد زیر به‌عنوان مهم‌ترین چالش‌ها در این حوزه می‌توان نام برد:

■ یکی از چالش‌های اساسی، نحوه پاسخ به سئوالات غیرمرتبط از طرف شهروندان است. برای مثال برخی از شهروندان در این سامانه سئوالاتی مطرح می‌کنند که با ماهیت این قانون سازگار نیست. طرح سؤال درباره دلیل رد صلاحیت خود در آزمون‌های استخدامی یک سازمان از جمله این‌گونه سئوالات است [۱۱].

■ براساس قانون، دستگاه‌ها باید به تمامی سئوالاتی که به آنها ارسال می‌شود پاسخ دهند. این حکم شامل سئوالاتی که در حیطه وظایف و اختیارات دیگر دستگاه‌هاست نیز می‌شود، به این معنا که اگر سؤالی از طرف شهروندان دارای چند بُعد باشد که نیازمند پاسخ چند دستگاه باشد یا اساساً مربوط به دستگاه اشاره شده نباشد، دستگاه توانایی انتقال سؤال و درخواست را به دستگاه مربوطه ندارد و در این حالت یا جوابی نامربوط ارسال می‌کند یا به‌طور کلی پاسخی به سؤال نمی‌دهد [۱۲].

دانش کافی سازمان‌ها درباره چگونگی اجرای قانون مذکور، عدم رعایت الزامات قانونی مربوطه و وجود پراکندگی در قوانین و مقررات ناظر بر مواد مختلف قانون (به‌ویژه مواد راجع به حدود و استثناهای قانونی)، ابهام در مورد چگونگی پاسخ به برخی درخواست‌های شهروندان، با مشکل مواجهه شده است. بنابراین دبیرخانه کمیسیون به‌منظور ایجاد وحدت رویه در اجرای قانون، می‌تواند دوره‌های متنوعی جهت آشنایی و آموزش نهادها و دستگاه‌های اجرایی با قانون، کمیسیون، شفافیت و فواید انتشار داده را به کمک مرکز آموزش مدیریت دولتی، برگزار کند [۴].

دبیرخانه کمیسیون مکاتباتی درخصوص آموزش در حوزه به کارمندان دولت با مرکز آموزش مدیریت دولتی انجام داده که تاکنون به نتیجه نرسیده است. در مکاتبات صورت گرفته پاسخی از سمت سازمان مدیریت دولتی به دبیرخانه این کمیسیون ارسال نشده است. همچنین دبیرخانه کمیسیون، طی نامه و مکاتبات متعدد در طول سالیان با رؤسای وقت قوه‌قضائیه خواستار برگزاری دوره‌های آموزشی برای آشنایی قضات با قانون مذکور و جزئیات آن شده که تاکنون پاسخی در این حوزه از قوه‌قضائیه دریافت و منتشر نشده است.<sup>۱</sup>

شایان ذکر است که عدم توجه ویژه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به حوزه آموزش و عدم پیگیری‌های کمیسیون در این زمینه، یکی از دلایل عدم توفیق آموزش و آشنایی با قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در مؤسسات مشمول است. برای مثال در جلسه مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۰۳ اعضای کمیسیون به ارتباط با بخش رسانه‌های ملی و گروه‌های جهادی و فرهنگی برای ترویج و آگاه‌سازی عمومی و دولتی و برگزاری جلسات دوره‌ای مستمر اطلاع‌رسانی با خبرنگاران و برنامه‌ریزی برای برگزاری نشست خبری ویژه با حضور رئیس محترم کمیسیون به‌عنوان راهکار حل این چالش پرداخته‌اند، اما همچنان این چالش به قوت خود باقی مانده است.

همچنین بنابر جلسه ۱۴۰۰/۰۹/۰۲ و براساس پیشنهاد نماینده «رئیس سازمان اداری و استخدامی»، سازمان اداری و استخدامی برای آموزش قانون به کارکنان و عموم مردم، تشویق دستگاه‌های فعال و همچنین رسیدگی به ترک فعل در هیئت رسیدگی به تخلفات برای اجرای مطلوب‌تر قانون با دبیرخانه کمیسیون همکاری و اقدام نماید.

۱. نامه‌های شماره «۱۳۷۸۴۱» تاریخ ۱۳۹۶/۰۳/۱۰، «۴۱۲۴۶۷» تاریخ ۱۳۹۷/۱۱/۰۷، «۱۳۷۰۶۴» تاریخ ۱۳۷۰/۰۴/۱۰، «۱۳۹۹/۰۴/۱۰»، «۱۰۶۶۳۰» تاریخ ۱۰۶۶۳۰/۰۱/۲۵، «۱۴۰۰/۰۱/۲۵» و «۱۴۰۰/۰۸/۱۱» و «۲۴۳۳۱۷» تاریخ ۱۴۰۰/۰۱/۲۷.



#### ۴-۲-۴. مشخص نبودن متولی داده

برای پاسخ به درخواست اطلاعات شهروندان، در برخی از موارد، داده و اطلاعات به فراخور نیاز، از دستگاه دیگری دریافت شده و سازمان‌ها در حق انتشار داده‌های مذکور از طرف خود ابهام دارند. برای مثال مرکز آمار ایران داده‌هایی را به سفارش بانک مرکزی برای آنان ارسال می‌کند. بانک مرکزی نیز این داده‌ها را در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار می‌دهد. در این شرایط، مشخص نیست که شهروند برای دریافت اطلاعات از کدام دستگاه باید درخواست ثبت کند. دستگاه‌ها نیز در این شرایط هر کدام می‌تواند حق انتشار داده را به اجازه دستگاه دیگر موکول کند [۱۲].

#### ۴-۲-۵. عدم تشکیل پرونده قضایی برای برخی از دستگاه‌های متخلف

همان‌طور که گفته شد مطابق ماده (۲۲) قانون انتشار و دسترسی آزاد، «ارتکاب عمدی اعمال زیر جرم می‌باشد و مرتکب به پرداخت جزای نقدی از سیصد هزار (۳۰۰,۰۰۰) ریال تا یکصد میلیون (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال با توجه به میزان تأثیر، دفعات ارتکاب جرم و وضعیت وی، محکوم خواهد شد. ممانعت از دسترسی به اطلاعات برخلاف مقررات این قانون به صورت زیر تعریف می‌شود:

۱. هر فعل یا ترک فعلی که مانع انجام وظیفه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات یا وظیفه اطلاع‌رسانی مؤسسات عمومی برخلاف مقررات این قانون شود؛

۲. امحای جزئی یا کلی اطلاعات بدون داشتن اختیار قانونی؛

۳. عدم رعایت مقررات این قانون در خصوص مهلت‌های مقرر. در برخی موارد که دستگاه‌های متخلف حاضر به همکاری و اجرای قانون نیستند، پرونده‌های قضایی با تأخیری معنادار به قوه قضائیه ارجاع می‌شوند. این فرایند تا جایی ادامه می‌یابد که پاسخ به بسیاری از تجدیدنظرها برای دریافت اطلاعات بسیار طولانی شده و درخواست‌کننده از پاسخ گرفتن ناامید می‌شود. همچنین با توجه به مبلغ ناچیز ضمانت اجرای قانون، پیش‌بینی می‌شود تا بسیاری از دستگاه‌ها و افراد حقیقی متخلف حاضر به پرداخت این مبالغ و عدم انتشار داده‌های خود باشند. ضمانت‌های اجرای مالی در مواردی مانند قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات برای دستگاه‌های دولتی بازدارنده نیست.

شایان ذکر است در جلساتی مانند جلسه مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۰۳

کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، اعضای کمیسیون نیز به عدم استفاده از ابزارهای نظارتی توسط دبیرخانه کمیسیون اشاره کرده‌اند که این موضوع نمایانگر اطلاع کامل اعضای کمیسیون از این چالش است. از جمله راهکارهای پیشنهادی کمیسیون در جلسه فوق‌الذکر ارسال گزارش عدم رعایت قانون به نهادهای نظارتی ذی‌ربط مانند کمیسیون اصل نودم قانون اساسی، دفتر بازرسی ویژه رئیس‌جمهور، سازمان بازرسی کل کشور و نیز معاونت حقوق عامه رئیس قوه قضائیه و ارائه گزارش عملکرد مؤسسات متصل به سامانه و روند اجرای قانون در جلسات هیئت دولت است.

#### ۴-۲-۶. فقدان فرهنگ مناسب در مؤسسات مشمول نسبت به قانون

در بسیاری از مؤسسات مشمول، فرهنگ‌سازی و آموزش‌های کافی درباره قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، تاریخچه و اهمیت آن و آیین‌نامه و شیوه‌نامه‌های اجرایی آن صورت نگرفته است؛ این موضوع باعث تقلیل میزان درصد پاسخ‌گویی به درخواست‌های شهروندان توسط آنان شده است. کارکنان مؤسسات به دلیل عدم آگاهی از قانون، تصور می‌کنند که انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به معنای افشای اطلاعات طبقه‌بندی یا اسرار تجاری سازمان است. در صورتی که در «شیوه‌نامه تشخیص و تفکیک اسرار دولتی از اطلاعات عمومی» قانون مذکور به تفصیل در این باره توضیح داده است [۱۶].

همچنین در سازمان‌های مشمول، فرهنگ جانشین‌پروری برای مسئولیت انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات وجود نداشته و افراد جدیدی که در این موقعیت شغلی شروع به فعالیت می‌کنند تخصص کافی برای این کار را ندارند. این موضوع علاوه بر کاهش سرعت خدمت‌رسانی به شهروندان، باعث کاهش عملکرد، انباشت دانش مربوط به انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و فرهنگ‌سازی مرتبط با آن در سازمان‌ها می‌شود.

#### ۴-۲-۷. آگاهی عمومی پایین جامعه

کمتر از ۱ درصد از افراد جامعه (حدود ۵۰ هزار نفر) عضو سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات هستند [۵]. در حالی که بخش کوچکی از افراد جامعه از وجود این قانون و سامانه مطلع هستند، برخی افراد دیگر با ثبت تعداد زیادی شکایت و درخواست، در حال استفاده از قانون برای اغراض شخصی و سازمانی خود هستند. برای مثال در برخی موارد

بخش حقوقی و سایر موارد وظیفه اجرای قانون و پاسخ‌گویی به سئوالات شهروندان را برعهده گرفته‌اند. این موضوع باعث عدم تخصص‌گرایی، کاهش کیفیت پاسخ‌گویی و نگاه به موضوع انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به‌عنوان یک موضوع فرعی شده است. شایان ذکر است در برخی از کشورها، تمام مؤسسات مشمول دارای بخش خاصی در ارتباط با دسترسی آزاد به اطلاعات هستند.

#### ۹-۲-۴. **جانمایی بهینه دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دستیابی به اطلاعات\***

دبیرخانه کمیسیون در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی جانمایی شده است. اولویت‌ها، اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با اولویت‌ها، اهداف و وظایف کمیسیون یکسان نیست. این موضوع باعث کم‌رنگ‌شدن اهمیت اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و تبدیل‌شدن آن به یک مسئله فرعی برای وزارتخانه فرهنگ و ارشاد اسلامی شده است؛ بنابراین لازم است کمیسیون و دبیرخانه اجرایی آن در اولویت بالاتری در وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی قرار گیرد. همچنین می‌توان دبیرخانه اجرایی را ذیل وزارت ارتباطات و فناوری ارتباطات به دلایل زیر جانمایی کرد [۴، ۱۰ و ۱۵]:

۱. هم‌راستا بودن اهداف وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با اهداف انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و براساس ماده (۲) <sup>۱</sup> «قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات»<sup>۲</sup>

۲. با توجه به اینکه بسیاری از خدمات در حوزه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات با استفاده از فناوری اطلاعات قابل ارائه هستند، در صورت جانمایی دبیرخانه اجرایی ذیل وزارت ارتباطات و فناوری ارتباطات، می‌توان از ظرفیت وزارتخانه مذکور در جمع‌آوری، یکپارچه‌سازی و به‌روزرسانی اطلاعات استفاده کرد.

#### ۱۰-۲-۴. **کمبود نیروی انسانی در دبیرخانه اجرایی**

براساس ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱» ماده (۱۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات<sup>۱</sup> دبیرخانه کمیسیون

یک فرد بیش از ۱۰۰ شکایت در بازه زمانی یک‌ساله ارسال کرده که در غالب موارد، پرسش‌ها درخصوص اطلاعات سازمان رقیب یا تابع خود بوده است. به‌عبارت‌دیگر افرادی کمی نسبت به‌وجود این قانون آگاهی دارند و صرفاً جهت کسب اطلاعات از سازمان‌ها و جهت اغراض شخصی و سازمانی خود در حال استفاده از قانون مذکور هستند. این بدین معناست که غالب استفاده از حق دسترسی آزاد به اطلاعات در خلاف جهت اهداف تعیین شده در حال استفاده است.

آگاهی عمومی جامعه نسبت به سامانه و قانون مذکور بسیار پایین است. برای مثال [۴ و ۵]:

- برخی از شهروندان تقاضای اطلاعات شخصی باقی شهروندان را در این سامانه ثبت می‌کنند.
- در بسیاری از موارد افراد شکایات خود را از سازمان‌های مختلف دیگر را در این سامانه مطرح می‌کنند.
- بسیاری از افراد از قانون مذکور به‌صورت اشتباه استفاده و درخواست‌های متعددی را با یک موضوع ثبت می‌کنند.
- به‌دلیل سازوکارهای اشتباه موجود در این قانون، بسیاری از دستگاه‌ها جهت سوءاستفاده و صرفاً اطلاع از دیگر افراد در دیگر دستگاه‌ها از این سامانه استفاده می‌کنند.

#### ۸-۲-۴. **عدم وجود ساختار مشخص در مؤسسات برای محول شدن وظیفه**

براساس ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات: «وظایف و مسئولیت‌های مربوط به اجرای قانون و آیین‌نامه مذکور به‌عهده بالاترین مقام مؤسسات مشمول قانون است. همچنین، براساس تبصره ماده مذکور، بالاترین مقام مؤسسات مشمول قانون می‌تواند در چارچوب اختیارات قانونی خود، تمام یا بخشی از وظیفه ارائه و انتشار اطلاعات را به اشخاصی دیگر در مؤسسه تحت امر خود تفویض نماید».

به‌دلیل شفاف نبودن ماده مذکور در پیش‌بینی ساختار و بخش جداگانه و تخصصی برای پاسخ به درخواست‌های اطلاعات، ادارات و معاونت‌هایی از قبیل روابط عمومی، فناوری اطلاعات و

۱. ماده (۲) - به‌منظور اعمال حاکمیت بر طیف فرکانس و حفاظت از حقوق رادیویی کشور در سطح منطقه و بین‌الملل و تمرکز امور سیاستگذاری، تدوین ضوابط و استانداردها و نظارت بر حسن اجرای آنها در بخش‌های مختلف ارتباطات پستی و مخابراتی نظیر خدمات جدید و متعارف پستی، مخابراتی، ارتباطات فضایی، ارتباطات رادیویی، انتقال داده‌ها، انتقال صدا و تصویر، سنجش از راه دور، ارتباطات رایانه‌ای و ایجاد بستر مناسب برای ارتباطات و آمایش و پردازش اطلاعات و روش‌های دورسنجی و پشتیبانی آنها و همچنین سیاستگذاری در زمینه توسعه امکانات و خدمات ارتباطی مذکور، هماهنگ با آخرین پیشرفت‌های علمی، تجربی و فناوری اطلاعات در جهان، در چارچوب سیاست‌های کلی نظام به‌موجب این قانون نام وزارت پست و تلگراف و تلفن به «وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات» تغییر می‌یابد و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های وزیر و وزارت پست و تلگراف و تلفن به وزیر و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات تفویض می‌گردد.

۲. قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب مجلس شورای اسلامی به تاریخ ۱۳۸۲/۰۹/۱۹.



این سامانه ثبت می‌کنند [۱۶]. امکان ارجاع درخواست‌های نامربوط به مؤسسات مربوطه توسط سایر مؤسسات در سامانه کنونی وجود ندارد؛ بنابراین عملکرد مؤسسات مشمول به دلیل عدم پاسخ‌گویی به این نوع از درخواست‌ها در گزارش‌های ملی ارزیابی عملکردی اجرای قانون، ضعیف گزارش شده است [۱۲]. برای مثال اگر درخواستی مربوط به سازمان امور مالیاتی باشد و درخواست برای بانک مرکزی ثبت شده باشد؛ باید امکان ارجاع این درخواست وجود داشته باشد که هم‌اکنون چنین امکانی وجود ندارد.

همچنین یکی دیگر از دلایل وجود آشفتگی در این حوزه، عدم وجود دسته‌بندی برای پاسخ‌های ارائه شده توسط دستگاه‌ها در گذشته است. در صورتی که شهروند متقاضی داده در حوزه مدنظر خود به دنبال داده به‌خصوصی باشد؛ در صورت استقرار دسته‌بندی مناسب در سامانه می‌تواند به راحتی به آن دسترسی پیدا کند؛ اما در غیر این صورت مجبور به پرسش و ثبت درخواست جدید درباره داده منتشر شده می‌شود که این موضوع باعث بروز چالش‌هایی شده که از مهم‌ترین آنان می‌توان به اتلاف زمان برای شهروند و کارمند مسئول سامانه در دستگاه اجرایی اشاره کرد [۱۷].

#### ۱۲-۲-۴. مدیریت و حکمرانی ناکارآمد داده در سطح سازمان‌ها

مدیریت و حکمرانی داده در برخی از سازمان‌های کشور کارآمد نیست، به طوری که برخی از آنها از وجود اطلاعات خاص و مهم در سازمان خود بی‌اطلاع بوده و توانایی استخراج دقیق داده‌های مربوطه را ندارند؛ لذا در صورت درخواست اطلاعات ناگزیر به ارائه اطلاعات کلی، غیرقابل استفاده، غیرمرتبط و ناقص به شهروندان هستند [۲]. در راستای تشویق سازمان‌ها به انتشار داده‌های مربوطه و افزایش بهره‌وری آنان در جلسه ۱۴۰۲/۰۳/۰۳ کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به طراحی جایزه ویژه شفافیت برای دستگاه برتر در اجرای قانون با حمایت کمیسیون و همکاری سازمان اداری و استخدامی اشاره شده است.

در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی استقرار یافت و می‌تواند نیروی اداری مورد نیاز خود را متناسب با حجم کار و با رعایت قوانین و مقررات مربوط به کارگیری نماید. دبیرخانه کمیسیون در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در سطح اداره شناخته شد و ساختار سازمانی اولیه آن شامل «۵ کارشناس» و «۱ مدیر اداره» بود. پس از تاریخ ۱۴۰۰/۱۱/۲۳ و پیرو نامه‌ای که سازمان اداری استخدامی به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در تاریخ مذکور ارسال کرد تغییراتی در ساختار دبیرخانه به وجود آمد. براساس این تغییرات «کارشناسان» به «کارشناسان دسترسی آزاد به اطلاعات» و «رئیس اداره» به «رئیس دبیرخانه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» تغییر پیدا کردند. با توجه به حجم فعالیت‌های محوله به دبیرخانه در سطح ملی، بسیاری از امور به دلیل کمبود نیروی انسانی، قابل پیگیری و انجام نیستند [۴].

#### ۱۱-۲-۴. ضعف در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

سامانه‌ای که توسط دبیرخانه کمیسیون مدیریت می‌شود حاوی مشکلات فنی فراوانی بوده و طی سالیان به‌روزرسانی نشده است. برای نمونه، سامانه مذکور قادر به پشتیبانی از سیستم تلفن‌های همراه نیست و تنها نسخه‌های کامپیوتری را پشتیبانی می‌کند که خود یکی از معضلات بزرگ در دسترسی آسان کاربران به سامانه محسوب می‌شود [۱۳]. در بسیاری از مواقع و در پی عدم وجود متخصص در ساختار مربوط به دبیرخانه، هنگامی که سامانه از دسترس شهروندان به علت حملات سایبری خارج می‌شود؛ بازگردانی سامانه چندین روز طول می‌کشد که این خود برای سازمان‌های مشمول و هم برای شهروندان مشکلاتی را پدیدار می‌کند. نسخه اولیه سامانه در دهه ۱۳۸۰ شمسی ساخته شده و تا به حال تغییر اساسی در آن مشاهده نشده است. یکی دیگر از معایب سامانه مذکور، امکان ثبت سئوالات تکراری در آن است. هرچند که در این سامانه محدودیت ثبت درخواست روزانه وجود دارد؛ اما در برخی موارد شهروندان با تأکید بر موضوع خاصی، یک درخواست اشتباه (مانند درخواست داده از دستگاه غیرمرتبط) را چندین بار در

## ۵. جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی و تقنینی

۱ با توجه به ابهام‌های موجود در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، پیشنهاد می‌شود قانون مذکور در محورهای زیر اصلاح شود:

### تعریف دقیق و مصداقی از مؤسسات عمومی:

سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل تمام ارکان و اجزای آن که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است باید به صورت دقیق و مصداقی در قانون تعریف شوند. تعریف کلی از مشمولین همواره موجب ایجاد سئوالاتی در میان نهادها و دستگاه‌ها و سازمان‌ها شده است که آیا مشمول چنین قانونی می‌شوند یا خیر؟ بحث و چالش پیرامون این موضوع خود اجرای قانون را تا چند سال و مشخص شدن نتیجه مشمول بودن یا نبودن به تأخیر می‌اندازد.

### اصلاح و تکمیل تعاریف داده: مرزبندی‌های موجود

میان انواع داده در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و شیوه‌نامه‌های آن، نیاز به بهبود دارند. به نظر می‌رسد تعیین تکلیف درخصوص انواع داده در این قانون می‌تواند مشکلات متعددی در زمینه حکمرانی داده در دیگر عرصه‌ها را برطرف کند. لذا شناسایی، تعیین و تعریف دقیق انواع داده در این قانون موجب شفافیت و برطرف شدن ابهام‌های موجود درخصوص انواع داده در نظام قانونی کشور می‌شود. مبنای دستورالعمل قوه مجریه و قضائیه برای رفتار با اسناد محرمانه و سری دولتی، قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی که در سال ۱۳۵۳ مصوب مجلس شورا است. اصلاح این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن با نام «آیین‌نامه طرز نگهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و طبقه‌بندی» یکی از الزامات جدی جهت اصلاح فرآیند انتشار و دسترسی آزاد به اسناد دولتی می‌باشد [۱۸].

### اصلاح و در نظر گرفتن اقتضائات زمان پاسخ‌گویی

نهادهای مشمول: اگرچه زمان پاسخ‌گویی براساس قانون ۱۰ روز در نظر گرفته شده است و نهادها باید ملزم باشند که در طی همین بازه زمانی تعیین شده به درخواست‌های شهروندان پاسخ دهند، اما برخی از درخواست‌ها، همان‌طور که در متن گزارش بیان شد، نیازمند مشارکت چند سازمان و استعلام از دستگاه‌های مختلف جهت دریافت داده و اطلاعات است. همچنین درخواست برخی از اطلاعات نیاز به تصمیم‌گیری کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات دارد، لذا پاسخ به برخی از درخواست‌ها به زمان بیشتری نیازمند است. به همین دلیل اگر زمان پاسخ‌دهی به همه درخواست‌ها یکسان باشد،

تخلف از زمان معین ۱۰ روزه برای برخی از نهادها بیشتر شده و به تبع ناراضیتی نیز بیشتر می‌شود. لذا پیشنهاد می‌شود پس از ثبت درخواست، نوع درخواست بررسی شده و بازخورد اولیه به درخواست‌دهنده داده شود که با توجه به تجربیات پیشین، پاسخ به درخواست بیش از ۱۰ روز زمان خواهد برد، البته سقف پاسخ به درخواست نباید بیش از ۲۰ روز معین شود.

۲ با توجه به عدم تشکیل پرونده قضایی برای برخی دستگاه‌های متخلف توسط کمیسیون، پیشنهاد می‌شود کمیسیون ارتباط مؤثرتری را با نهادهای قضایی جهت اجرای صحیح قانون داشته باشد تا هرگونه تخطی از قانون و عدم پاسخ به درخواست‌های اطلاعات برای مؤسسات مشمول پیگرد قانونی داشته باشد. شایان ذکر است که ارجاع و رسیدگی به تمام پرونده‌های مربوط به سازمان‌های متخلف هدفی دست‌نیافتنی است. بنابراین پیشنهاد می‌شود اولویت‌بندی خاصی با توجه به اهمیت موضوعات در رسیدگی به پرونده‌ها صورت پذیرد تا به ترتیب بتوان دستگاه‌های اجرایی مشمول متخلف را به سمت اجرای قانون سوق داد. پیشنهاد می‌شود ضمانت اجرایی قانون با توجه به ابعاد زیر تغییر یابد:

۱ به‌کارگیری سازوکارهای نظارتی دقیق در سازمان‌های مشمول و ارائه و پیگیری بازخورد ارزیابی عملکرد در آن سازمان‌ها به نهادهای نظارتی و همچنین نظارت بر وضعیت آنها، و ایجاد شاخص‌های ترکیبی جهت نظارت و رتبه‌بندی دستگاه‌های مشمول،

۲ معرفی مؤسسه مشمول متخلف و رئیس آن به قوه قضائیه،

۳ پیش‌بینی مجازات‌های سنگین‌تر درخصوص ترک فعل از اجرای قانون.

۳ با توجه به اینکه اصلی‌ترین مسئله در ایجاد شفافیت در داده و اطلاعات حکومت، تشخیص نوع عمومی و خصوصی بودن اطلاعات است و با توجه به آنکه تعریف و تعیین مرز دقیق میان داده‌های عمومی و مستثنیات ارائه اطلاعات (فصل چهارم قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات) علی‌رغم ایجاد شیوه‌نامه‌ها و بیان مصادیقی از هر نوع داده، کار دشواری است، نظام تشخیص و تعیین این خط قرمز بسیار مهم و اساسی و تعیین‌کننده است. کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات این وظیفه خطیر را در این قانون بر عهده دارد لذا اصلاح و کارآمدی این کمیسیون در تعیین داده عمومی کشور بسیار مهم است. علاوه بر آن، بر اساس قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، اصل بر عمومی بودن اطلاعات و



فناوری ارتباطات، می‌توان از ظرفیت وزارتخانه مذکور در جمع‌آوری، یکپارچه‌سازی و به‌روزرسانی اطلاعات استفاده کرد.

۲. جایگزینی رئیس «دیوان عدالت اداری» با رئیس «سازمان بازرسی کل کشور»؛ با توجه به لزوم حضور نمایندگان از هر قوه حکومت، رئیس دیوان عدالت اداری به‌عنوان نماینده قوه قضائیه در کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات انتخاب شده است. دیوان عدالت اداری به‌منظور «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران، واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات مقام تصویب‌کننده» تأسیس شد، اما با توجه به قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و ماهیت عملکردی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، به نظر می‌رسد تناسب چندانی میان وظایف دیوان عدالت اداری و این قانون وجود ندارد. با توجه به بند «۳» اصل (۱۵۶)<sup>۲</sup> و اصل (۱۷۴)<sup>۳</sup> قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قوه قضائیه مسئول نظارت بر حسن اجرای قوانین با استفاده از ظرفیت‌های سازمان بازرسی کل کشور است. براساس بندهای «الف»<sup>۴</sup> و «ب»<sup>۵</sup> ماده (۲) قانون «تشکیل سازمان بازرسی کل کشور»<sup>۶</sup> پیشنهاد می‌گردد سازمان بازرسی کل کشور جایگزین دیوان عدالت اداری جهت تحقق اهداف مربوط به حضور قوه قضائیه در کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات شود.

۳. اضافه‌شدن رئیس مرکز ملی فضای مجازی به‌دلیل متولی بودن در امور داده و اطلاعات؛ با توجه به بند «۱۰»<sup>۷</sup> ماده (۲) و بند «۶»<sup>۸</sup> ماده (۳) «اساسنامه مرکز ملی فضای مجازی کشور»<sup>۹</sup> پیشنهاد می‌گردد رئیس مرکز ملی فضای مجازی به ترکیب اعضای کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات اضافه شود.

۴. جایگزینی «رئیس کمیسیون فرهنگی مجلس شورای

محق بودن مردم برای دسترسی به اطلاعات حکومتی است مگر آنکه خلاف آن ثابت شود، یعنی اثبات عدم عمومی بودن اطلاعات درخواستی یا اثبات تطبیق اطلاعات درخواستی با فصل چهارم قانون بر عهده کمیسیون است نه بالعکس، یعنی مردم جهت محق بودن دسترسی بر اساس این قانون، نیازی به ارائه مستندات و اثبات محق بودن نیستند بلکه عدم دسترسی مردم به اطلاعات نیاز به اثبات و ارائه دلیل دارد. با توجه به این نکته مهم، جهت کارآمدی بهتر کمیسیون، نکاتی پیشنهاد می‌شود:

✓ ایجاد شفافیت در کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات: ایجاد شفافیت در مذاکرات تمامی جلسات کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، اعم از مشروح مذاکرات جلسات، حضور و غیاب اعضا، شفافیت در برنامه کاری و دستور جلسات و ...

✓ بهبود ترکیب اعضای کمیسیون:

۱. جهت بهبود ترکیب اعضای کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات پیشنهاد می‌شود ضمن انتقال دبیرخانه و دبیر کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ذیل وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، دبیر شورای اجرایی فناوری اطلاعات به‌عنوان دبیر کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات معرفی شود و دبیرخانه این کمیسیون ذیل شورای اجرایی فناوری اطلاعات به دلایلی از جمله هم‌راستا بودن اهداف وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با اهداف انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات براساس ماده (۲) «قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات» و با توجه به اینکه بسیاری از خدمات در حوزه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات با استفاده از فناوری اطلاعات قابل ارائه هستند، در صورت جانمایی دبیرخانه اجرایی ذیل وزارت ارتباطات و

۱. ماده (۱) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۹۰/۰۹/۲۲، شماره ابلاغیه ۲۴۴/۲۲۱۸۸.

۲. بند «۳» اصل (۱۵۶): قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظیفه نظارت بر حسن اجرای قوانین می‌باشد.

۳. اصل (۱۷۴): براساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.

۴. الف - بازرسی مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به‌نحوی از آنها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام آنها است براساس برنامه منظم.

۵. ب - انجام بازرسی‌های فوق‌العاده برحسب دستور شورای عالی قضایی و یا به درخواست کمیسیون اصل (۹۰) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا بنابه تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و یا هر مورد دیگری که به نظر رئیس سازمان و شورای عالی قضایی ضروری تشخیص داده شود.

۶. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مصوب مجلس شورای اسلامی تاریخ ۱۳۶۰/۰۷/۱۹.

۷. ۱۰- در نظر گرفتن شرایط جنگ فرهنگی و به‌تبع آن حاکم کردن روحیه جهادی و گسترش تعامل و هم‌افزایی بین کلیه دستگاه‌ها و نیروهای مردمی در عالی‌ترین سطح از هماهنگی و انسجام.

۸. ۶- پایش و رصد نظام‌مند و مستمر فرصت‌ها و تهدیدهای فضای مجازی برای کشور.

۹. مصوب شورای عالی فضای مجازی کشور به تاریخ ۱۳۹۱/۰۴/۳۱ شماره ابلاغیه ۱۳۴/۱۹۱۱۳۴.ش.

دسترسی آزاد به اطلاعات به‌وسیله آموزش همگانی از طریق رسانه‌های ملی و همکاری سازمان‌های مربوطه مانند وزارت فرهنگ و ارشاد و اصحاب رسانه.

۷ ثبت کارمزد با توجه به ثبت درخواست‌های تکراری با مضمون‌های مختلف توسط برخی درخواست‌کنندگان که باعث استفاده سوء و ناصحیح از قانون و نیروی انسانی در سازمان‌ها می‌شود.

۸ تعیین یک واحد سازمانی با وظایف شفاف در مؤسسات مشمول برای تفویض اختیار پاسخ به درخواست‌های اطلاعات: تعیین یک ساختار مشخص در هر سازمان می‌تواند در میزان کیفیت پاسخ‌گویی مؤسسات مشمول قانون مؤثر واقع شود. در حال حاضر براساس ماده (۱۵) آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات بالاترین مقام مؤسسات مشمول قانون، مسئولیت مستقیم اجرای قانون را برعهده دارد و می‌تواند همه یا بخشی از وظایف و اختیارات خود را با رعایت موازین قانونی به یکی از واحدهای سازمانی مؤسسه تفویض کند. با توجه به این ماده آیین‌نامه اجرایی، در هر دستگاه یک واحد مسئول پاسخ‌گویی به درخواست‌ها می‌باشد که این موضوع یکپارچگی نوع پاسخ‌ها را برای دبیرخانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات دشوار کرده و همچنین ارتباط‌گیری با آنها نیز دشوار شده است. لذا پیشنهاد می‌شود با اصلاح آیین‌نامه، یک واحد مشخص «به‌طور خاص واحد روابط عمومی هر سازمان» مسئول پاسخ‌گویی و جمع‌آوری داده‌ها و درخواست‌ها در سازمان تعیین شود.

۹ به‌روزرسانی فنی سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات برای رفع مشکلات بیان شده. برای نمونه سامانه از جهات متعددی باید به‌روزرسانی شود تا نیازهای مدنظر شهروندان مرتفع گردد: قابلیت دسته‌بندی و طبقه‌بندی و جستجوی حرفه‌ای درخصوص درخواست‌های پیشین.

۱۰ اضافه شدن فرایند جستجو در تمامی درخواست‌های پیشین و پاسخ‌های داده شده جهت عدم ثبت درخواست مشابه.

۱۱ قابلیت انتشار داده‌های درخواست شده در فرمت‌های مختلف ماشین‌خوان نظیر API.

۱۲ بهینه‌سازی سامانه برای دیگر پلتفرم‌ها نظیر تلفن همراه.

۱۳ اضافه شدن قابلیت چت اختصاصی و دائمی برای راهنمایی درخواست‌دهندگان اطلاعات.

اسلامی» با عبارت «رئیس کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی یا نماینده رئیس کمیسیون» و اضافه شدن «نماینده منتخب رئیس کمیسیون حقوقی و قضائی و کمیسیون صنایع و معادن» به اعضای کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات: با توجه به تغییر زمان و تغییرات گسترده در نظام حکمرانی داده‌های حکومتی در دستگاه‌های اداری و اهمیت مدیریت داده و اطلاعات و نیاز توأمان فنی و حکمرانی درخصوص داده‌های حکومتی، ترکیب کمیسیون نیازمند تغییر است. الزام صرف به حضور رئیس کمیسیون فرهنگی، با توجه به دغدغه‌ها و مشغله‌های زیاد رئیس کمیسیون، موجب عدم حضور در جلسه خواهد بود لذا باید با ایجاد انعطاف، نماینده رئیس کمیسیون نیز توانایی حضور در جلسات را داشته باشد. همچنین با توجه به موارد فوق و طرح و لوایح ارجاع شده به کمیسیون‌های تخصصی می‌توان وظایف مربوط به انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در کمیسیون قضایی و حقوقی را در محوریت کمک در بررسی تخصصی قانون‌های مربوطه در حوزه‌ها و محورهای کلی «نظام قضایی»، «حقوق خصوصی و عمومی»، «حقوق شهروندی و کیفری» و «حقوق عامه» مطالبه کرد. حوزه‌های تخصصی مربوط به این حوزه در کمیسیون صنایع و معادن در محورهایی مانند «دولت الکترونیک»، «اینترنت و شبکه ملی»، «مسائل فنی مرتبط با فضای مجازی» و «صنایع و تجهیزات حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات» خلاصه می‌شود. لذا حضور نمایندگان رؤسای کمیسیون‌های حقوقی و قضائی و صنایع و معادن می‌تواند به اهداف تشکیل کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات کمک نماید.

۵. اضافه شدن افرادی از سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی بدون حق رای به اعضای کمیسیون.

۴ الزام تمامی دستگاه‌های مشمول قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات جهت ایجاد لیست داده‌های در اختیار و داده‌های محرمانه (کاتالوگ داده): بدین ترتیب مردم در ضمن درخواست داده و اطلاعات از هر سازمان مطلع خواهند شد که چه داده‌ای را از چه سازمانی باید درخواست کنند و بدانند که چه داده و اطلاعاتی از دید هر سازمان، محرمانه تلقی می‌شود.

۵ راه‌اندازی مرکز تلفن یا مرکز مشاوره در دبیرخانه اجرایی جهت راهنمایی مردم و مؤسسات مشمول درخصوص انواع داده، داده‌های مستثنا و قابل انتشار.

۶ افزایش آگاهی عمومی جامعه نسبت به قانون انتشار و



- [۱] انصاری، باقر. حق دسترسی به اطلاعات. تهران: دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی رسانه‌ها، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۹۷.
- [۲] دبیرخانه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. گزارش ملی اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. تهران: کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۹۹.
- [3]. Lemieux, Stephanie E. Trapnell and Victoria. Right to information: Identifying drivers of effectiveness in implementation. s.l. : World bank, 2014.
- [۴] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دبیرخانه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. صورت جلسه بررسی چالش‌های جانمایی دبیرخانه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. تهران: دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.
- [۵] دبیرخانه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. گزارش اجمالی عملکرد کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. تهران: کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۴۰۱.
- [۶] آزادی، محمدحسین. بررسی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. تهران: معاونت سیاسی صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، ۱۴۰۰.
- [۷] دبیرخانه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. گزارش درخواست‌های مردمی. مکان نشر نامشخص: کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۴۰۱.
- [۸] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، صندوق ذخیره فرهنگیان. صورت جلسه بررسی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. تهران: دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.
- [۹] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بنیاد مستضعفین انقلاب اسلامی، شرکت مخابرات ایران. صورت جلسه بررسی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. تهران: دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.
- [۱۰] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سازمان اداری و استخدامی کشور. صورت جلسه با محوریت شفاف‌سازی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. تهران: دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲.
- [۱۱] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سازمان اداری و استخدامی کشور، شهرداری تهران، بیمه مرکزی. صورت جلسه بررسی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. تهران: دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.
- [۱۲] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، وزارت جهاد کشاورزی، سازمان امور مالیاتی کشور. بررسی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. تهران: دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.
- [۱۳] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شورای اجرایی فناوری اطلاعات. صورت جلسه با محوریت شفاف‌سازی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. تهران: دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.
- [۱۴] شمس، سیده‌هدی. نظارت بر کیفیت اجرای ماده (۲۰) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. تهران: دفتر مطالعات مدیریت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.
- [۱۵] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات. صورت جلسه بررسی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. تهران: دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.
- [۱۶] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سازمان برنامه‌بودجه کشور، وزارت کشور، سازمان تأمین اجتماعی. صورت جلسه بررسی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. تهران: دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.
- [۱۷] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی. صورت جلسه بررسی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. تهران: دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.
- [۱۸] محسنیان، سید علی و قاسم‌زاده عراقی، مرتضی. فساد در زنجیره تأمین داده‌های فضای مجازی. تهران: دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



#### گزیده سیاستی

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات حق دسترسی تمام شهروندان به داده و اطلاعات موجود در دستگاه‌های دولتی را فراهم می‌سازد. در گزارش موجود به بررسی نحوه اجرای قانون، چالش‌های موجود و پیشنهادهایی برای رفع آنان پرداخته شده است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رو بروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir