

گزارش نظارتی کیفیت اجرای ماده (۲۰) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگ بخشایش همیشه بخشایند

بِسْمِ

شماره مسلسل: ۱۸۶۴۹
کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۱۰/۱۸

عنوان گزارش:

گزارش نظارتی کیفیت اجرای ماده (۲۰) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

نام دفتر:

مطالعات مدیریت (گروه دولت الکترونیک و مدیریت داده)

تهیه و تدوین:

سیده هدی شمس

ناظر علمی:

مهدی عبدالحمید

مدیر مطالعه:

یحیی مرتب

صفحه آرا:

انسیه بهاء‌بزرگی

ویراستار ادبی:

شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. انتشار عمومی

۲. شفافیت

۳. آزادی اطلاعات

۴. گزارش عملکرد



فهرست مطالب

۷

چکیده

۸

خلاصه مدیریتی

۹

مقدمه

۱۰

۱. ارزیابی گزارش‌های عملکرد منتشر شده کمیسیون انتشار و دسترسی

آزاد به اطلاعات

۱۵

۲. بررسی عملکرد کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

۲۰

۳. موانع اجرای قانون از نظر کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

۲۱

۴. راهکارهای اجرای قانون از نظر کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به

اطلاعات

۲۳

جمع‌بندی

۲۶

منابع و مآخذ



فهرست جداول

۱۰

جدول ۱. تعداد مؤسسه‌های فعال شده در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.

۱۱

جدول ۲. مؤسسه‌های خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی فعال شده در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

۱۲

جدول ۳. تعداد درخواست‌های ثبت شده در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات توسط شهروندان

۱۲

جدول ۴. وضعیت پاسخگویی مؤسسات به درخواست متقاضیان

۱۶

جدول ۵. شیوه‌نامه‌های اجرایی ابلاغ شده

۲۰

جدول ۶. موانع اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات از دید گزارش‌های اجرایی کمیسیون.

۲۲

جدول ۷. راهکارهای پیشنهاد شده توسط کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

۲۵

جدول ۸. مشکلات اصلی گزارش‌های اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات



گزارش نظارتی کیفیت اجرای ماده (۲۰) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

چکیده

براساس ماده (۲۰) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات: «کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات باید هر ساله گزارشی درباره رعایت این قانون در مؤسسات مشمول این قانون و فعالیت‌های خود را به مجلس شورای اسلامی و رئیس جمهور تقدیم کند». گزارش حاضر تحلیلی از محتوای گزارش‌های ارسالی این کمیسیون به مجلس شورای اسلامی طی سال‌های ۱۳۹۶ الی ۱۳۹۹ است. عدم ذکر موانع تحقق اهداف قانون در بخش موانع و راهکارها، عدم تناسب میان راهکارهای ارائه شده و موانع، عدم اجرای برخی از راهکارهای پیشنهادی، عدم توجه به راهکارهای پیشنهادی از جنبه اجرا، عدم توجه به وظایف قانونی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ارائه پیشنهادها به‌ویژه در موضوع آموزش و فرهنگ‌سازی، عدم بررسی اثربخشی راهکارهای اجرا شده، از جمله مهم‌ترین ایرادهای شناسایی شده در این گزارش‌هاست.

[خلاصه مدیریتی]

با وجود نکات مثبت ارائه این گزارش‌ها نظیر منظم بودن تولید گزارش‌ها و تفکیک دقیق میزان عملکرد و پاسخ‌گویی دستگاه‌های مشمول نسبت به این قانون، بیان نشدن دقیق عدم تحقق اهداف قانون در بخش موانع و راهکارها، از جمله نقاط ضعف این گزارش‌هاست. تکرار موانع و راهکارهای پیشنهادی در گزارش‌های سال‌های مختلف، عدم تناسب میان راهکارهای ارائه شده و موانع، عدم اجرای برخی از راهکارهای پیشنهادی، عدم توجه به راهکارهای پیشنهادی از جنبه اجرا، عدم توجه به وظایف قانونی کمیسیون در ارائه پیشنهادها به ویژه در موضوع آموزش و فرهنگ‌سازی، عدم بررسی اثربخشی راهکارهای اجرا شده نیز، از جمله این موارد است.

در گزارش پیش رو، پس از بررسی گزارش‌های ارسالی کمیسیون به مجلس شورای اسلامی، نکاتی جهت بهبود و ارتقای این گزارش‌ها بیان شده است.

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در سال ۱۳۸۷ تصویب و در سال ۱۳۸۸ ابلاغ شده است، با این وجود اجرای آن با مشکلات متعددی مواجه است. مهم‌ترین چالش‌ها براساس گزارش‌های اجرایی منتشر شده عبارتند از: فعال نشدن مؤسسه‌های مشمول در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، عدم توجه به انتشار ابتکاری اطلاعات توسط مؤسسه‌های مشمول و عدم به‌روزرسانی اطلاعات توسط مؤسسه‌های مشمول. همچنین نوع گزارش‌های ارسالی این کمیسیون به مجلس شورای اسلامی نیز با تمهیداتی می‌تواند اطلاعات بهتر و راهبردی‌تری جهت بهبود و ارتقای این قانون ارائه دهد. تکراری بودن برخی از مطالب در گزارش هر ساله، عدم ارائه تحلیلی راهبردی نسبت به چرایی عدم اجرای قانون توسط نهادهای مشمول و نبود یک قالب ثابت و جامع جهت ارائه گزارش‌ها، از جمله مشکلات گزارش‌های ارائه شده به مجلس شورای اسلامی است.



مقدمه

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات که مهم‌ترین قانون مرتبط با شفافیت دستگاه‌های حکومتی در کشور محسوب می‌شود، در سال ۱۳۸۷، در مجلس شورای اسلامی تصویب و در سال ۱۳۸۸ برای اجرا ابلاغ شد. این قانون شامل ۲۳ ماده است که موضوع ماده (۱۸)^۱ این قانون تشکیل کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات است و این کمیسیون در سال ۱۳۹۳ به دستور رئیس‌جمهور تشکیل شده است. براساس این ماده به منظور حمایت از آزادی اطلاعات و دسترسی همگانی به اطلاعات موجود در مؤسسه‌های عمومی و 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، به کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات سپرده شده است. براساس ماده (۲۰)^۲ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، این کمیسیون ملزم به ارائه گزارش به صورت سالیانه در خصوص میزان اجرایی‌سازی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در مؤسسه‌های مشمول و فعالیت‌های خود کمیسیون، به مجلس شورای اسلامی و رئیس‌جمهور است.

هدف از تهیه گزارش حاضر، ارزیابی و پایش کیفیت اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات براساس گزارش‌های اجرایی منتشر شده کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، به صورت تحلیل توصیفی، برای نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی جهت آشنایی با عملکرد کمیسیون طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۶ و همچنین دستگاه‌های مشمول است.

۱. ماده ۱۸- 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 با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

الف) وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی (رئیس کمیسیون).

ب) وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات یا معاون ذی‌ربط.

ج) وزیر اطلاعات یا معاون ذی‌ربط.

د) وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح یا معاون ذی‌ربط.

ه) رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا معاون ذی‌ربط.

و) رئیس دیوان عدالت اداری.

ز) رئیس کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی.

ح) دبیر شورای عالی فناوری اطلاعات کشور.

تبصره ۱- دبیرخانه کمیسیون یادشده در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تشکیل می‌گردد. نحوه تشکیل جلسات و اداره آن و وظایف دبیرخانه به پیشنهاد کمیسیون مذکور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

تبصره ۲- مصوبات کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا خواهد بود.

۲. ماده ۲۰- کمیسیون باید هر ساله گزارشی درباره رعایت این قانون در مؤسسات مشمول این قانون و فعالیت‌های خود را به مجلس شورای اسلامی و رئیس‌جمهور تقدیم کند.



۱. ارزیابی گزارش‌های عملکرد منتشر شده کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

از: وضعیت مؤسسه‌های فعال در سامانه، وضعیت درخواست شهروندان؛ وضعیت پاسخ مؤسسه‌ها و شفافیت ابتکاری.^۲

۱-۱-۱. وضعیت مؤسسه‌های فعال در سامانه

فعال شدن مؤسسه‌های مشمول در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات یکی از مواردی است که ذیل موضوع رعایت قانون از سوی مؤسسه‌های مشمول در گزارش‌های اجرایی مورد بررسی قرار گرفته است. فعال شدن مؤسسه‌های مشمول بدان معناست که متقاضیان اطلاعات پس از ثبت نام در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، می‌توانند درخواست اطلاعات خود را از مؤسسه‌های مشمول در سامانه ثبت و پیگیری کنند. به عبارتی با فعال شدن مؤسسه‌های مشمول در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، سامانه می‌تواند به‌عنوان واسطه، درخواست متقاضیان اطلاعات را به مؤسسه مورد نظر منتقل و پاسخ را دریافت و در اختیار متقاضی قرار دهد. در جدول زیر تعداد مؤسسه‌های فعال قابل مشاهده است.

تازمان نگارش این گزارش،^۱ چهار گزارش اجرایی، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تدوین و منتشر کرده است. ارزیابی گزارش‌های اجرایی ذکر شده در چهار بخش بررسی می‌شوند که عبارتند از:

- رعایت قانون از سوی مؤسسه‌های مشمول؛
- بررسی عملکرد کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات؛
- موانع اجرای قانون از نظر کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات؛
- راهکارهای اجرای بهتر قانون از نظر کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.

۱-۱-۲. بررسی اجرای قانون از سوی مؤسسه‌های مشمول

در این بخش رعایت قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات از سوی مؤسسه‌های مشمول از چهار بعد ارزیابی شده است. این ابعاد عبارتند

جدول ۱. تعداد مؤسسه‌های فعال شده در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

سال	تعداد مؤسسه‌های فعال شده در سامانه
۱۳۹۶	۳۳۸
۱۳۹۷	۲۳۸
۱۳۹۸	۴۵۷
۱۳۹۹	۶۵۸
مجموع	۱۶۹۱

کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات عوامل متعددی را در پیوستن مؤسسه‌های مشمول به سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مؤثر می‌داند. از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- مکاتبات متعدد ریاست کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات با مؤسسه‌های مشمول؛

براساس ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات،^۱ همه مؤسسه‌های عمومی و خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی موظفند امکان دسترسی شهروندان به اطلاعات را از مجرای سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات فراهم کنند. به این منظور کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات برای فعال شدن مؤسسه‌های مذکور به مکاتبه با آنها اقدام کرده است.

۱. تیرماه ۱۴۰۱.

۲. ارائه اطلاعات به صورت فعالانه توسط مؤسسات مشمول و نه منفعلانه (مبتنی بر درخواست شهروندان).

گزارش‌ها ارائه نشده و جلسات حضوری جهت تبیین قانون از سوی دبیر کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تنها در سال ۱۳۹۶ برگزار شده و در سال‌های بعد ادامه نیافته است. در گزارش عملکرد سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ مؤسسه‌های خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی در بخشی جداگانه بررسی شده‌اند. در جدول ۲، نام و تاریخ اتصال مؤسسه‌های خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی قابل مشاهده است.

● برگزاری جلسات حضوری و ارائه توجیهات قانونی و اجرایی لازم از سوی دبیر کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات؛
● افزایش دانش مؤسسه‌های عمومی درباره چگونگی اجرای قانون انتشار. با وجود تأکید بر اهمیت موارد ذکر شده، برنامه مشخصی از طرف این کمیسیون در گزارش‌ها ارائه نشده است. برای مثال برنامه آموزشی برای افزایش دانش توسط کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در

جدول ۲. مؤسسه‌های خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی فعال شده در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

ردیف	نام مؤسسه	تاریخ اتصال به سامانه
۱	اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران	۱۳۹۸/۰۸/۱۱
۲	اتاق تعاون ایران	۱۳۹۸/۰۸/۱۴
۳	سازمان نظام روان‌شناسی و مشاوره	۱۳۹۸/۰۹/۰۲
۴	کانون سردفتران و دفتریاران قوه قضائیه	۱۳۹۸/۰۹/۰۹
۵	کانون عالی شوراهای اسلامی کل کشور	۱۳۹۸/۰۹/۰۹
۶	کانون عالی انجمن‌های صنفی کارگران ایران	۱۳۹۸/۰۹/۱۰
۷	سازمان نظام صنفی رایانه‌ای کشور	۱۳۹۸/۰۹/۲۰

است. براساس این گزارش‌ها، اگر اطلاعات درخواستی، در چارچوب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و شیوه‌نامه‌های مربوط به آن قرار گیرد، درخواست متقاضیان اطلاعات، «باکیفیت» تلقی می‌شود. بر این اساس، افزایش آگاهی شهروندان نسبت به مفاد قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، سبب افزایش کیفیت درخواست متقاضیان می‌شود. همچنین کیفیت پاسخ‌های مضمولان براساس «میزان استناد مؤسسات به مواد قانون در پاسخ‌های ارائه شده» تعریف شده است. در جدول ۳، تعداد درخواست‌های ثبت شده شهروندان در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به تفکیک سال‌های مختلف بیان شده است.

کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، راهکاری برای افزایش تعداد مؤسسه‌های فعال در سامانه ارائه نداده است.

۱-۱-۲. وضعیت ثبت درخواست اطلاعات شهروندان

یکی دیگر از مواردی که می‌تواند معیار مناسبی برای سنجش میزان اجرای قانون باشد، وضعیت درخواست شهروندان در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات است. در این گزارش‌ها آمار درخواست‌های شهروندان در سامانه، کیفیت درخواست‌ها و پاسخ مؤسسه‌ها بیان شده است اما اشاره به عوامل مؤثر بر افزایش درخواست‌های شهروندان نشده

۱. ماده ۲- هر شخص حقیقی و حقوقی ایرانی می‌تواند درخواست خود برای دسترسی به اطلاعات مشمول قانون را از طریق سامانه ارائه کند. کلیه مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی موظفند امکان دسترسی شهروندان به اطلاعات را از مجرای این سامانه فراهم کنند.
تبصره- وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مکلف است زیرساخت‌های لازم را برای ایجاد دسترسی فراهم نماید.



جدول ۳. تعداد درخواست‌های ثبت شده در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات توسط شهروندان

سال	تعداد درخواست‌های ثبت شده در سامانه
۱۳۹۶	۱۵۶۵
۱۳۹۷	۶۲۴۴
۱۳۹۸	۷۱۳۶
۱۳۹۹	۹۶۰۳
مجموع	۲۴۵۴۸

۱-۱-۳. وضعیت پاسخ مؤسسه‌های مشمول

در گزارش‌ها وضعیت پاسخگویی مؤسسات به درخواست متقاضیان به پنج حالت تقسیم شده است. این پنج حالت عبارتند از: «قبول بدون شرط»، «قبول مشروط»، «رد کلی»، «رد جزئی» و «در حال بررسی». توضیحات و شرایط هر کدام از این حالات در جدول ۴ بیان شده است.

جدول ۴. وضعیت پاسخگویی مؤسسات به درخواست متقاضیان

وضعیت پاسخ	توضیحات
«قبول بدون شرط»	ارائه اطلاعات مدنظر شهروندان بدون هیچ شرطی
«قبول مشروط»	ارائه اطلاعات مشروط به مواردی مانند ارائه اسناد هویتی، ارائه معرفی‌نامه یا مجوز یا وکالت‌نامه یا حکم قضایی، مراجعه حضوری یا تلفنی یا مکاتبه‌ای رسمی، پرداخت هزینه یا درخواست توضیحات و اطلاعات بیشتر از شهروندان
«رد کلی»	خودداری از ارائه اطلاعات به شهروندان براساس مستثنیات ارائه اطلاعات در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (فصل چهارم این قانون، مواد ۱۳-۱۷) ^۱
«رد جزئی»	در این حالت بخشی از درخواست اطلاعات شهروندان براساس مستثنیات ارائه اطلاعات در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، ارائه نمی‌شود و الباقی اطلاعات درخواست شده که مشمول این بخش نمی‌شوند، به شهروند ارائه می‌گردد.
«در حال بررسی»	مؤسسه‌های مشمول در حال بررسی وجود اطلاعات یا نوع اطلاعات درخواستی شهروندان هستند.

۱. فصل چهارم - استثنائات دسترسی به اطلاعات

بند اول - اسرار دولتی
ماده ۱۳- در صورتی که درخواست متقاضی به اسناد و اطلاعات طبقه‌بندی شده (اسرار دولتی) مربوط باشد مؤسسات عمومی باید از در اختیار قرار دادن آنها امتناع کنند. دسترسی به اطلاعات طبقه‌بندی شده تابع قوانین و مقررات خاص خود خواهد بود.
بند دوم - حمایت از حریم خصوصی:
ماده ۱۴- چنانچه اطلاعات درخواست شده مربوط به حریم خصوصی اشخاص باشد و یا در زمره اطلاعاتی باشد که با نقض احکام مربوط به حریم خصوصی تحصیل شده است، درخواست دسترسی باید رد شود.
ماده ۱۵- مؤسسات مشمول این قانون در صورتی که پذیرش درخواست متقاضی متضمن افشای غیرقانونی اطلاعات شخصی درباره یک شخص حقیقی ثالث باشد باید از در اختیار قرار دادن اطلاعات درخواست شده خودداری کنند، مگر آنکه:
الف) شخص ثالث به‌نحو صریح و مکتوب به افشاء اطلاعات راجع به خود رضایت داده باشد.
ب) شخص متقاضی، ولی یا قیم یا وکیل شخص ثالث، در حدود اختیارات خود باشد.
ج) متقاضی یکی از مؤسسات عمومی باشد و اطلاعات درخواست شده در چارچوب قانون مستقیماً به وظایف آن به‌عنوان یک مؤسسه عمومی مرتبط باشد.
بند سوم - حمایت از سلامتی و اطلاعات تجاری:
ماده ۱۶- در صورتی که برای مؤسسات مشمول این قانون با مستندات قانونی محرز باشد که در اختیار قرار دادن اطلاعات درخواست شده، جان یا سلامت افراد را به مخاطره می‌اندازد یا متضمن ورود خسارت مالی یا تجاری برای آنها باشد، باید از در اختیار قرار دادن اطلاعات امتناع کنند.
بند چهارم - سایر موارد:
ماده ۱۷- مؤسسات مشمول این قانون مکلفند در مواردی که ارائه اطلاعات درخواست شده به امور زیر لطمه وارد می‌نماید از دادن آنها خودداری کنند.
الف) امنیت و آسایش عمومی،
ب) پیشگیری از جرائم یا کشف آنها، بازداشت یا تعقیب مجرمان،
ج) ممیزی مالیات یا عوارض قانونی یا وصول آنها،
د) اعمال نظارت بر مهاجرت به کشور.
تبصره ۱- موضوع مواد (۱۳) الی (۱۷) شامل اطلاعات راجع به وجود یا بروز خطرات زیست‌محیطی و تهدید سلامت عمومی نمی‌گردد.
تبصره ۲- موضوع مواد (۱۵) و (۱۶) شامل اطلاعاتی که موجب هتک عرض و حیثیت افراد یا مغایر عفت عمومی و یا اشاعه فحشا می‌شود، نمی‌گردد.

درخواست‌های ثبت شده توسط متقاضیان برای هر مؤسسه»، «میانگین زمان پاسخگویی (روز) مؤسسات مشمول به درخواست‌های ثبت شده»، «تعداد پاسخ‌های ارائه شده مؤسسه‌های مشمول به درخواست‌های ثبت شده» و «درصد پاسخگویی» است. به نظر می‌رسد برخی از اطلاعات ثبت شده در این جدول متناقض باشند. برای مثال در جدول وضعیت کلی پاسخگویی مؤسسات در گزارش اجرایی سال ۱۳۹۷، درصد پاسخگویی دانشگاه باهنر کرمان به متقاضیان اطلاعات، ۳۰ درصد ذکر شده است. این روند در گزارش اجرایی سال ۱۳۹۸ نیز ادامه یافته و اصلاح نشده است. برای مثال در جدول وضعیت کلی پاسخگویی مؤسسات در سال ۱۳۹۸، درصد پاسخگویی سازمان امور دانشجویان ۱۳۳ درصد، دانشگاه صنعتی امیرکبیر ۱۵۰ درصد، دانشگاه هنر ۲۰۰ درصد، پژوهشگاه هوافضا ۴۰۰ درصد ذکر شده‌اند.^۸

این مشکل از آنجائیکه می‌شود که دبیرخانه، میزان پاسخ‌های نهادهای مشمول را سال به سال محاسبه می‌کنند. اگر یک سازمان پاسخ به درخواست را در سال مقرر ارسال نکند، ارسال آن درخواست به سال آینده موکول می‌شود. یعنی این اعداد نشانگر این است که سازمان مذکور سال قبل جواب نداده است یا مدیر قبلی به درخواست جواب نداده است و مدیر جدید به سوالات مدیر قبلی هم جواب داده است. برای مثال اگر سازمان امور دانشجویان، از صد درخواست رسیده، به صد درخواست در سال جاری پاسخ دهد، میزان عملکرد سال جاری او ۱۰۰ درصد است. حال اگر ۳۳ سوال هم از سال پیش باقی مانده باشد، میزان درصد پاسخگویی آن سازمان در سال جاری ۱۳۳ درصد خواهد شد! با چنین شیوهی محاسبه‌ای، اگر درخواست‌های سال جدید کم باشند و درخواست‌های سال پیشین بیشتر از سال جدید باشد، نهادهای مشمول می‌توانند به درخواست‌های سال جدیدی پاسخ کامل ندهند، اما با پاسخگویی به درخواست‌های سال قبل، عملکردی بیش از ۱۰۰ درصد داشته باشند که مشکلی جدی در نحوه محاسبه عملکرد نهادهای مشمول می‌باشد. چنین موضوع مهمی در متن گزارشات ارسال شده ذکر نشده است.

نکته مهم دیگر عدم تناسب میان تعداد درخواست‌های ثبت شده از طرف متقاضیان اطلاعات و تعداد پاسخ‌های ارائه شده از طرف مؤسسه‌های مشمول است. در موارد متعدد، تعداد پاسخ‌های مؤسسه‌های مشمول بیش

نکته قابل توجه در خصوص وضعیت «قبول مشروط» توسط مؤسسه‌های مشمول آن است که این حالت برخلاف ماده (۷) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات است. با وجود منع قانونی پاسخ‌دهی مشروط، براساس آنچه در گزارش‌های منتشر شده قابل مشاهده است، مؤسسه‌های مشمول رویه پاسخ‌دهی به صورت مشروط را ادامه می‌دهند و کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در باره مصادیق شروط اطلاعات تنها در مورد پرداخت هزینه، درصدد تصویب مصوبه‌ای برای شفاف‌سازی دریافت هزینه است و سایر شروط را مدنظر قرار نداده است. براساس ماده (۱۹) آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات موظف به پیشنهاد تعرفه ارائه خدمات است. تا زمان تنظیم این گزارش^۳ مصوبه مذکور را کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات برای تصویب به هیئت وزیران ارائه نکرده است.

نکته قابل توجه دیگر در مورد پاسخگویی، مدت زمان پاسخگویی مؤسسه‌هاست. براساس ماده (۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مؤسسات مشمول موظف به ارائه پاسخ، حداکثر ظرف مدت ۱۰ روز هستند. علاوه بر این در بند «۱» ماده (۱۳) آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) تأکید شده است زمان پاسخگویی نباید بیش از ۱۰ روز کاری باشد. با وجود تصریح در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) به مدت زمان ۱۰ روزه برای پاسخگویی مؤسسه‌ها، براساس آنچه در گزارش‌های اجرایی منتشر شده است، مؤسسات مشمول خود را موظف به رعایت این بخش از قانون نمی‌دانند. مدت زمان ارائه پاسخ در سال‌های مختلف با زمان تصریح شده در قانون، فاصله بسیار دارد. برای مثال میانگین زمان پاسخگویی مؤسسات در سال ۱۳۹۸، ۵۳ روز گزارش شده است. با وجود تأکید بر مدت زمان ۱۰ روزه پاسخگویی مؤسسه‌های مشمول در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مطالب ارائه شده در گزارش‌های اجرایی بعضاً دارای ایرادهایی در این زمینه هستند که حاکی از عدم توجه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به این موضوع است. در گزارش‌های اجرایی^۷ جدولی با عنوان «وضعیت کلی پاسخگویی مؤسسات» وجود دارد. این جدول دارای ستون‌های مختلف از جمله «تعداد

۱. ماده ۷- مؤسسه عمومی نمی‌تواند از متقاضی دسترسی به اطلاعات هیچ‌گونه دلیل یا توجیهی جهت تقاضایش مطالبه کند.

۲. ماده ۱۹- دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵۴) قانون الحاقی موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) - مصوب ۱۳۸۴ - مجازند درآمدهای ناشی از فروش نشریات کتب و نرم‌افزار را وصول نمایند و وجوه حاصل را به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نمایند. معادل وجوه واریزی از محل اعتبارات ردیفی که به همین منظور در بودجه‌های سنواتی منظور خواهد شد در اختیار دستگاه‌های ذی‌ربط قرار می‌گیرد تا جهت انجام خدمات فوق‌الذکر هزینه نمایند. تعرفه ارائه خدمات با پیشنهاد کمیسیون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
۳. تیرماه ۱۴۰۱.

۴. ماده ۸- 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 دو روز از زمان دریافت درخواست باشد. آیین‌نامه اجرایی این ماده ظرف مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون بنا به پیشنهاد کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۵. ماده ۴- با ثبت درخواست در سامانه، رسید ثبت شامل شماره و تاریخ ثبت به متقاضی ارائه می‌شود. مهلت قانونی (۱۰) روز کاری برای پاسخ به درخواست، از تاریخ ثبت شده در این رسید محاسبه می‌شود. در مورد درخواست‌های موضوع ماده (۳) این آیین‌نامه نیز مهلت پاسخ حسب مورد از تاریخ ابلاغ درخواست به مؤسسه شروع می‌شود.

۶. ماده ۱۳- مؤسسات مشمول قانون باید در پاسخ به درخواست‌های شهروندان به صورت زیر اقدام کنند: ۱. با در نظر گرفتن ماهیت، فوریت و ضرورت اطلاعات درخواستی، در سریع‌ترین زمان ممکن به درخواست‌ها پاسخ دهند. این زمان در هر حال نمی‌تواند بیش از (۱۰) روز کاری باشد.

۷. منظور گزارش‌های منتشر شده در سال‌های ۱۳۹۶، ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ است زیرا در گزارش اجرایی سال ۱۳۹۹ جدول وضعیت کلی پاسخگویی مؤسسات‌ها ارائه نشده است. ۸. گفتنی است موارد ذکر شده تنها به‌عنوان نمونه مطرح شده‌اند و تعداد مواردی از این دست بیشتر است.



از تعداد درخواست‌های ثبت شده از طرف متقاضیان است. به عنوان مثال در جدول وضعیت کلی پاسخگویی مؤسسات در گزارش اجرایی سال ۱۳۹۷ تعداد درخواست‌های ثبت شده برای وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ۱۴۶ درخواست و تعداد پاسخ‌های ارائه شده برای این درخواست‌ها توسط وزارتخانه مذکور ۱۵۷ مورد ذکر شده است. گفتنی است در گزارش‌های اجرایی برای عدم تناسب میان تعداد درخواست‌ها و تعداد پاسخ‌ها در جدول وضعیت کلی پاسخگویی مؤسسات، توضیحی ارائه نشده و در گزارش‌های اجرایی سال‌های مختلف مکرراً عدم تناسب ذکر شده قابل مشاهده است.

میانگین زمان پاسخگویی (روز) مؤسسات مشمول و تعداد پاسخ‌های ارائه شده از طرف این مؤسسات در جدول وضعیت کلی پاسخگویی مؤسسات در گزارش‌های اجرایی بعضاً در تناقض هستند. به عنوان مثال در جدول وضعیت کلی پاسخگویی مؤسسات در گزارش اجرایی سال ۱۳۹۷، تعداد درخواست ثبت شده برای دانشگاه کردستان را ۱ درخواست ذکر کرده است. بنابر اطلاعات همان جدول دانشگاه کردستان به این درخواست پاسخی نداده است. با این وجود تعداد میانگین زمان (روز) پاسخگویی دانشگاه کردستان ۳۱۴ روز درج شده است.

۴-۱- شفافیت ابتکاری^۱

ماده (۱۰)^۲ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، به انتشار فعالانه یا به تعبیری ابتکاری اطلاعات می‌پردازد. بر این اساس اطلاعات تعیین شده در این ماده از قانون، می‌بایست هر ساله از سوی مؤسسه‌های مشمول و با استفاده از امکانات رایانه‌ای و حتی الامکان در قالب دفترچه تهیه و در صورت درخواست شهروندان در ازای دریافت هزینه ارائه شود. بر اساس آنچه در گزارش‌های کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ارائه شده است، این قانون دو رکن اساسی دارد:

● دسترسی شهروندان به اطلاعات؛

● انتشار ابتکاری اطلاعات از سوی مؤسسه‌های مشمول. در سال ۱۳۹۷، ۱۰۰ مؤسسه در مجموع ۹۴۰ سند را به روش ابتکاری منتشر و به سامانه گزارش کرده‌اند. در سال ۱۳۹۹ تعداد مؤسسه‌هایی که خود را موظف به ارائه گزارش در مورد این بخش از قانون دانسته‌اند، کاهش یافته و دلیل کاهش تعداد مؤسسه‌ها در این گزارش‌ها بیان نشده است.

در گزارش‌ها در بخش پذیرش مشروط در خواست‌های اطلاعات، به دریافت هزینه از سوی مؤسسه‌ها برای ارائه اطلاعات اشاره شده و مؤسسه‌هایی که به موجب قانون اجازه دریافت هزینه دارند، می‌توانند ارائه اطلاعات را منوط به پرداخت هزینه کنند. در ماده (۱۹) آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات^۳ برای مؤسسات‌های اجرایی ماده (۵۴) قانون الحاق مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)،^۴ کمیسیون باید تعرفه‌ای برای ارائه خدمات این مؤسسه‌ها پیشنهاد و به تأیید هیئت وزیران برساند. سایر مؤسسات‌های مشمول این آیین‌نامه می‌توانند با تصمیم مراجع ذی‌صلاح در قبال ارائه خدمات مشخص شده مبلغی را دریافت کنند. در گزارش‌ها کمیسیون به تعیین تعرفه دریافت هزینه اشاره کرده و آن را زمینه‌ساز شفافیت و واقعی شدن درخواست‌ها می‌داند.

دریافت هزینه در قبال ارائه اطلاعات از طرف مؤسسه‌های مشمول، با اصول شفافیت در تعارض است. همان‌طور که پیش از این اشاره شد قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مهم‌ترین قانون مرتبط با شفافیت دستگاه‌های حکومتی در کشور محسوب می‌شود. یکی از مصادیق شفافیت، حقوق اطلاعاتی مردم است. به عبارتی حاکمیت موظف است اطلاعاتی را که حق مردم است در اختیار ایشان قرار دهد. در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، حق دسترسی عموم مردم به اطلاعات حاکمیت به رسمیت شناخته شده و مردم می‌توانند با ارسال درخواست، اطلاعات را در اختیار داشته باشند. در بررسی رایگان

۱. منظور اطلاعاتی است که صرف‌نظر از وجود هرگونه تقاضا، مؤسسات‌های مشمول می‌بایست رأساً به انتشار آنها اقدام کنند. به عبارت دیگر انتشار اطلاعات بدون آنکه متقاضی آن را درخواست کرده باشد.
 ۲. ماده ۱۰- هر یک از مؤسسات عمومی باید جز در مواردی که اطلاعات دارای طبقه‌بندی می‌باشد، در راستای نفع عمومی و حقوق شهروندی دست‌کم به‌طور سالانه اطلاعات عمومی شامل عملکرد و ترازنامه (بیلان) خود را با استفاده از امکانات رایانه‌ای و حتی‌الامکان در یک کتاب راهنما که از جمله می‌تواند شامل موارد زیر باشد منتشر سازد و در صورت درخواست شهروند با اخذ هزینه تحویل دهد:
 الف) اهداف، وظایف، سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها و ساختار.
 ب) روش‌ها و مراحل انجام خدماتی که مستقیماً به اعضاء جامعه ارائه می‌دهد.
 ج) سازوکارهای شکایت شهروندان از تصمیمات یا اقدامات آن مؤسسه.
 د) انواع و اشکال اطلاعاتی که در آن مؤسسه نگهداری می‌شود و آیین دسترسی به آنها.
 ه) اختیارات و وظایف مأموران ارشد خود.
 و) تمام سازوکارها یا آیین‌هایی که به‌وسیله آنها اشخاص حقیقی و حقوقی و سازمان‌های غیردولتی می‌توانند در اجراء اختیارات آن واحد مشارکت داشته یا به‌نحو دیگری مؤثر واقع شوند.

تبصره - حکم این ماده در مورد دستگاه‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام رهبری است، منوط به عدم مخالفت معظم‌له می‌باشد.
 ۳ ماده ۱۹- دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵۴) قانون الحاق مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۴ - مجازند درآمدهای ناشی از فروش نشریات، کتب و نرم‌افزار را وصول نمایند و وجوه حاصل را به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نمایند. معادل وجوه واریزی از محل اعتبارات ردیفی که به همین منظور در بودجه‌های سنواتی منظور خواهد شد در اختیار دستگاه‌های ذی‌ربط قرار می‌گیرد تا جهت انجام خدمات فوق‌الذکر هزینه نمایند. تعرفه ارائه خدمات با پیشنهاد کمیسیون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

تبصره- سالیار مؤسسات مشمول این آیین‌نامه مجازند با تصمیم مراجع ذی‌صلاح در قبال ارائه خدمات فوق مبالغی وصول و به حساب‌های مربوط واریز و از محلی که در بودجه مصوب آنها منظور می‌شود با رعایت قوانین مربوط برای تداوم خدمات مذکور هزینه نمایند.

۴ ماده ۵۴ - به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود درآمدهای ناشی از فروش نشریات، کتب، نرم‌افزار، اخذ حق عضویت و حق ثبت‌نام همایش‌ها و کنفرانس‌ها را وصول نمایند و وجوه حاصله را به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل واریز نمایند. معادل وجوه واریزی از محل اعتبارات ردیفی که به همین منظور در بودجه‌های سنواتی منظور خواهد شد در اختیار دستگاه‌های ذی‌ربط قرار می‌گیرد تا به‌منظور انتشار کتب و نشریات و برگزاری کنفرانس‌ها و همایش‌ها هزینه نمایند.

ماده (۱۰) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات باید مؤسسه‌های مشمول در فواصل زمانی مشخص به صورت ابتکاری منتشر کنند بنابراین اخذ هزینه رویکرد درستی در ارائه اطلاعات اولیه به مردم رویکرد درستی نیست. می‌توان گفت پرداخت هزینه از سوی متقاضیان اطلاعات به نوعی مانعی برای دستیابی ایشان به اطلاعات محسوب می‌شود.

بودن یا نبودن اطلاعات، ماهیت اطلاعات حائز اهمیت است. براساس منشور بین‌المللی داده باز،^۱ داده‌های تولید شده حکومت‌ها به صورت پیش فرض باز محسوب می‌شوند و یکی از ویژگی‌های مهم داده‌های باز، رایگان بودن است. علاوه بر این حکومت‌ها با هزینه عمومی اطلاعات را تولید می‌کنند و دریافت هزینه برای ارائه آن به متقاضیان به نظر منطقی نیست. بخشی از اطلاعات مورد درخواست متقاضیان در زمره اطلاعاتی است که براساس

۲. بررسی عملکرد کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

برخورد سلیقه‌ای در ارائه اطلاعات و همچنین ارائه راهکار در هنگام مواجهه با اختلاف‌ها در خصوص ارائه اطلاعات بیان شده است. براساس گزارش‌های اجرایی تا پیش از ابلاغ این مصوبه (و البته پس از ابلاغ آن) کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، حل و فصل اختلاف‌ها را از طریق گفتگو و روش‌های غیرقضایی پیگیری می‌کرده است.

در این بخش گزارش‌های اجرایی در زمینه نظارت بر حسن اجرای قانون و رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات، تصویب شیوه‌نامه‌های اجرایی، فرهنگ‌سازی، ترویج و آموزش بررسی می‌شوند.

۲-۱. نظارت بر حسن اجرای قانون و رفع اختلاف در چگونگی

ارائه اطلاعات

براساس ماده (۱۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، وظیفه رفع اختلاف صراحتاً بر عهده کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، گذاشته شده است. بر این اساس شیوه‌نامه‌ای با عنوان رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات در سال ۱۳۹۷ تصویب و در سال ۱۳۹۸ پس از تأیید رئیس جمهور وقت جهت اجرا به مؤسسه‌های مشمول ابلاغ شده است. دلیل تدوین این شیوه‌نامه فارغ از وظیفه قانونی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات که پیش از این به آن اشاره شد، پرهیز از

۲-۲. تصویب شیوه‌نامه‌های اجرایی

یکی از وظایف کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تدوین شیوه‌نامه‌های اجرایی برای تبیین بهتر و همچنین اجرای دقیق‌تر این قانون است. در سال ۱۳۹۶ کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات براساس ماده (۱۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، ۱۹ شیوه‌نامه را پیشنهاد کرده است. شیوه‌نامه‌های تصویب و ابلاغ شده در جدول ۵ قابل مشاهده است.



جدول ۵. شیوه‌نامه‌های اجرایی ابلاغ شده

ردیف	عنوان شیوه‌نامه	تاریخ ابلاغ
۱	شیوه‌نامه رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات	۱۳۹۸/۰۳/۲۱
۲	شیوه‌نامه تشخیص و تفکیک اطلاعات مربوط به حریم خصوصی و اطلاعات شخصی از اطلاعات عمومی	۱۳۹۸/۰۹/۱۱
۳	شیوه‌نامه دسترسی آزاد به اسناد و مکاتبات اداری	۱۳۹۸/۰۹/۱۱
۴	شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مجوزهای دولتی و مجوزهای مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی	۱۳۹۸/۰۹/۱۰
۵	شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی	۱۳۹۸/۰۲/۲۸
۶	شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات بنگاه‌های اقتصادی عمومی	۱۳۹۸/۰۲/۲۸
۷	شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تشکلهای مردم‌نهاد	۱۳۹۸/۰۲/۲۸
۸	شیوه‌نامه تشخیص و تفکیک اسرار دولتی از اطلاعات عمومی	۱۳۹۹/۰۲/۹
۹	شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات شهرداری‌ها و اطلاعات متضمن حق و تکلیف برای مردم	۱۳۹۹/۰۲/۹
۱۰	شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات قراردادها	۱۴۰۰/۰۱/۲۱
۱۱	شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات شهرداری‌ها و اطلاعات شوراهای شهر و روستا	۱۴۰۰/۰۱/۲۱
۱۲	شیوه‌نامه تشخیص و تفکیک اطلاعات تجاری از اطلاعات عمومی	۱۴۰۱/۰۲/۲۴

– شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تشکلهای مردم‌نهاد

کمیسیون با تصویب این شیوه‌نامه تلاش کرده است تا نحوه انتشار عمومی اطلاعات از سوی تشکلهای مردم‌نهاد و نیز نحوه دسترسی شهروندان به اطلاعات مورد نیازشان را در مورد تشکلهای مذکور تبیین و روشن کند. در ماده (۱) این شیوه‌نامه، تشکلهای مردم‌نهاد این‌گونه معرفی شده‌اند: کلیه تشکلهایی که ماهیت داوطلبانه، غیردولتی، غیرانتفاعی و غیرسیاسی دارند و تحت عناوینی از قبیل انجمن، خیریه، خانه، جمعیت، سازمان غیردولتی، هیئت، کانون و شبکه فعالیت می‌کنند. با وجود تصویب شیوه‌نامه در مورد این نوع مؤسسه‌ها، تاکنون هیچ‌یک از تشکلهای تصریح شده در شیوه‌نامه در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، فعال نشده‌اند.

– شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات بنگاه‌های اقتصادی عمومی

در این شیوه‌نامه نحوه انتشار اطلاعات بنگاه‌های اقتصادی عمومی به صورت ابتکاری و نیز ارائه اطلاعات مورد درخواست هریک از شهروندان

از میان نوزده شیوه‌نامه پیشنهادی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، ۱۲ شیوه‌نامه ابلاغ شده است که در جدول بالا قابل مشاهده‌اند. از تصویب یا ابلاغ هفت شیوه‌نامه در گزارش‌ها مطلبی ارائه نشده است. این شیوه‌نامه‌ها عبارتند از:

- شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات قضایی؛
- شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات محیط زیست؛
- شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات آموزش عالی (وزارت علوم و دانشگاه‌ها، مؤسسات و مراکز آموزش عالی)؛
- شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات آموزش و پرورش؛
- شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات حوزه سلامت (بهداشت، درمان و آموزش پزشکی)؛
- شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به آمار و اطلاعات آماری؛
- شیوه‌نامه انتشار ابتکاری اطلاعات.

با توجه به اهمیت شیوه‌نامه‌ها، در این بخش به‌طور اجمالی مورد بررسی قرار گرفته و فعالیت‌های کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات براساس گزارش‌های اجرایی تبیین شده‌اند.



- اطلاعات عملکردی مؤسسه مذکور؛
 - اطلاعات عملکردی در حوزه‌هایی که خدمت عمومی ارائه می‌دهند؛
 - مصوبات و تصمیم‌های مؤسسه‌های خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی؛
 - اطلاعات انتخاباتی که برگزار می‌کنند؛
 - اطلاعات رسیدگی به تخلفات و جرائم ارتكابی از سوی اعضای مؤسسه؛
 - اطلاعات مربوط به چگونگی مشارکت مؤسسه‌های خصوصی در سیاستگذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌های مؤسسه‌های عمومی.
- تعداد مؤسسه‌های مشمول این شیوه‌نامه در سامانه، ۵۸ مؤسسه درج شده است که از این تعداد تنها ۱۰ مؤسسه فعال و در مجموع ۱۰ سند را در سامانه منتشر کرده‌اند. در گزارش‌های منتشر شده، میزان اجرای این شیوه‌نامه بررسی نشده‌اند.

– شیوه‌نامه دسترسی آزاد به اسناد و مکاتبات اداری

کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات با تصویب شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (موضوع بند «ج» ماده (۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات^۱) مفهوم اسناد و مکاتبات اداری را تبیین و حدود و استثنای انتشار عمومی و دسترسی آزاد را به آنها مشخص کرده است.

بر اساس آنچه در سامانه ثبت شده است تعداد اسناد و مکاتبات اداری منتشر شده ۵۶۱۲ سند است که با توجه به تعداد بالای مؤسسه‌های ثبت شده در سامانه و ابلاغ این شیوه‌نامه، تعداد کمی به نظر می‌رسد. علاوه بر این در گزارش‌ها، تحلیلی از دلایل عدم اجرای شیوه‌نامه توسط مؤسسه‌ها مشمول ارائه نشده و به دنبال آن راهکاری نیز برای بهبود اجرای شیوه‌نامه و برطرف کردن ایرادهای احتمالی مطرح نشده است.

– شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات متضمن حق و

تکلیف برای مردم (قوانین، مقررات و تصمیم‌های عمومی)

کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات دلیل تصویب این شیوه‌نامه را فراهم کردن امکان دسترسی سریع و بدون تبعیض عموم مردم به مصوبات عمومی می‌داند. به موجب ماده (۱) این شیوه‌نامه، منظور از اطلاعات متضمن حق و تکلیف عمومی عبارتند 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 اساس این شیوه‌نامه مؤسسه‌ها مشمول قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، اعم از مؤسسه‌های عمومی و خصوصی ارائه‌دهنده خدمات

از بنگاه‌های مذکور تبیین شده است. بدین منظور، نحوه انتشار و ارائه دسترسی به اطلاعات سازمانی و هویتی بنگاه، اطلاعات راجع به ارکان بنگاه و وظایف و اختیارات هر یک از ارکان بنگاه، اطلاعات راجع به امتیازها و فرصت‌ها از قبیل فرصت‌های استخدامی، ضوابط استخدام یا استفاده از نیروی کار در بنگاه‌های اقتصادی، شرایط برخورداری از بیمه و نوع بیمه و بازنشستگی، اطلاعات راجع به وضعیت مالی و محاسباتی بنگاه‌های اقتصادی عمومی، اطلاعات درباره وضعیت عملکرد و فعالیت‌های بنگاه‌های اقتصادی اعم از آنکه بورسی باشند یا نباشند با جزئیات لازم بیان شده است.

در گزارش‌های اجرایی اشاره‌ای به طور مجزا به اجرای این شیوه‌نامه از طرف بنگاه‌های اقتصادی نشده است. علاوه بر این بر اساس ماده (۸)^۱ این شیوه‌نامه، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات موظف است فهرست بنگاه‌های اقتصادی مشمول شیوه‌نامه را تهیه و در دسترس عموم قرار دهد که این مهم نیز رخ نداده است.

– شیوه‌نامه تشخیص و تفکیک اطلاعات مربوط به حریم

خصوصی و اطلاعات شخصی از اطلاعات عمومی

در این شیوه‌نامه، نخست، مهم‌ترین و رایج‌ترین مصادیق اطلاعات مربوط به حریم خصوصی (موضوع ماده (۱۴) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات) بیان شده‌اند و سپس مصادیق اطلاعات (داده‌های) شخصی (ماده (۱۵) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات) به داده‌های هویتی، مکانی، اقتصادی، سلامت (جسمی و روحی)، ارتباطی، اعتقادی-سیاسی، استخدامی، اطلاعات و داده‌های آموزشی و شخصی - گروهی، تقسیم و چگونگی دسترسی به هر کدام تبیین شده است. این شیوه‌نامه در جهت رفع ابهام‌ها، اختلاف‌ها و استعلام‌های موجود در خصوص مفهوم و مصادیق اطلاعات حریم خصوصی تدوین شده است. با توجه به دلایل ارائه این شیوه‌نامه و اهمیت آن، تأثیر آن بر روند پاسخگویی به متقاضیان در گزارش‌های اجرایی تحلیل نشده است.

– شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مؤسسه‌های

خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی

بر اساس این شیوه‌نامه مؤسسه‌های خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی باید مصادیق تعیین شده را در پایگاه‌های اطلاع‌رسانی بارگزاری و در دسترس متقاضیان قرار دهند. عناوین این اطلاعات عبارتند از:

● اطلاعات سازمانی - هویت مؤسسه‌های خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی؛

● اطلاعات مربوط به اعضای هر مؤسسه از جمله تعداد اعضا، نام و نام خانوادگی، تخصص، نشانی فعالیت، اطلاعات مالی و محاسباتی و

۱. ماده ۸ - فهرست بنگاه‌های مشمول این شیوه‌نامه از سوی دبیرخانه کمیسیون تهیه شده و برای دسترسی عمومی در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات قرار خواهد گرفت.

۲. ج - اطلاعات عمومی: اطلاعات غیرشخصی نظیر ضوابط و آیین نامه‌ها، آمار و ارقام ملی و رسمی، اسناد و مکاتبات اداری که از مصادیق مستثنیات فصل چهارم این قانون نباشد.



اسناد و اطلاعات» است. عدم تعیین معیار مشخصی جهت طبقه‌بندی اسناد دولتی و همچنین سپردن تعیین نوع طبقه‌بندی به کارکنان تولیدکننده اسناد دولتی، یکی از مهم‌ترین موانع دسترسی و انتشار آزاد به این اسناد برای مردم است، بنابراین اصلاح و تکمیل این قانون یکی از مهم‌ترین و زیربنایی‌ترین اقدام‌ها در جهت بهبود عملکرد قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات است.

ماده (۱۲) این شیوه‌نامه، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات را موظف به ارائه آموزش، اطلاع‌رسانی و ارائه راهنمایی‌های لازم به مؤسسه‌های عمومی کرده است. در گزارش اجرایی اشاره‌ای به موارد مذکور نشده است. عملکرد مؤسسه‌های مشمول بعد از اجرای این شیوه‌نامه مانند سایر شیوه‌نامه‌ها در گزارش‌های اجرایی مورد بررسی قرار نگرفته‌اند.

– شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات «شهرداری‌ها و شوراهای شهر و روستا»

این شیوه‌نامه را در ۶ بند و ۱۳ ماده کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تصویب و در فروردین ۱۴۰۰ ابلاغ کرده است. در این شیوه‌نامه مصادیق مهم‌ترین اطلاعات سازمانی را که شهرداری‌ها و شوراهای شهر و روستا باید حسب مورد در پایگاه اطلاع‌رسانی خود منتشر کرده و براساس درخواست متقاضیان در دسترس آنها قرار دهند برشمرده است. علاوه بر این، مصادیق اسناد و اطلاعاتی را که باید به‌عنوان اسناد و اطلاعات شهر و روستا به‌صورت عمومی منتشر و براساس درخواست متقاضیان یا صرفاً در دسترس اشخاص ذی‌نفع قرار گیرد، مشخص است. به‌عنوان مثال، به موجب ماده (۹) شیوه‌نامه، اطلاعات همه طرح‌های مصوب خاتمه یافته، در حال اجرا و در شرف اجرای شهرداری از جمله کلیه مشخصات فنی، شناسنامه و برنامه زمانبندی، آدرس دقیق، برآورد، کلیه نقشه‌های مرتبط، گزارش‌های توجیهی، نوع قرارداد، نوع مناقصه یا مزایده، منابع تأمین اعتبار، گزارش‌های میان‌دوره‌ای، صورت وضعیت‌ها و پرداخت‌ها، سایر اسناد و ضوابط مرتبط باید در پایگاه اطلاع‌رسانی شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته منتشر و در دسترس عموم قرار گیرد. در یکی از گزارش‌های اجرایی تنها به اسامی شهرداری‌ها و شوراهای شهری که گزارش عملکرد خود را به کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ارسال کرده‌اند، اشاره شده و به‌جز این مطلب دیگری در خصوص شهرداری‌ها ارائه نشده است. گفتنی است در کشور ۹۵۰ شهرداری وجود دارد که ۸۵۸ شهرداری در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات فعال شده‌اند.

عمومی می‌بایست همه مصوباتی را که تحت هر یک از عناوین ذکر شده در ماده (۱) یا عنوان دیگری تصویب شده‌اند یا در آینده خواهند شد (در صورتی که حاوی اطلاعاتی با اوصاف یا عناوین مذکور در ماده (۱) این شیوه‌نامه باشند) علاوه بر انتشار در پایگاه اطلاع‌رسانی خود از طریق روزنامه رسمی به نشانی www.irrk.ir و پایگاه ملی قوانین و مقررات کشور به نشانی www.dotic.ir منتشر کرده و با سایر وسایل ارتباطی روز به اطلاع عموم برسانند.

براساس ماده (۷) این شیوه‌نامه، متقاضیان اطلاعات مصوبات عمومی می‌بایست ابتدا به پایگاه اطلاع‌رسانی مؤسسه مورد نظر مراجعه کنند. در صورت عدم اطلاعات مورد نظر به ترتیب در پایگاه روزنامه رسمی کشور و پایگاه ملی قوانین و مقررات کشور مراجعه و اطلاعات خود را دریافت کند. امکان ارائه درخواست اطلاعات از سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات براساس ماده (۸) این شیوه‌نامه امکان‌پذیر است. گفتنی است در گزارش‌های منتشر شده میزان اجرای این شیوه‌نامه مورد بررسی قرار نگرفته است.

– شیوه‌نامه تشخیص و تفکیک اسرار دولتی از اطلاعات عمومی

شیوه‌نامه تشخیص و تفکیک اسرار دولتی از اطلاعات عمومی در چهار بند و ۱۲ ماده از سوی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تصویب و در سال ۱۳۹۹ رئیس‌جمهور وقت آن را ابلاغ کرده است. کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در تشریح اهمیت تصویب این شیوه‌نامه به تبیین اسرار دولتی پرداخته است. بر این اساس اسرار دولتی مهم‌ترین استثنای حق دسترسی به اطلاعات است که بخش چشمگیری از اطلاعات موجود در مؤسسه‌های عمومی را از قلمرو آزادی اطلاعات خارج می‌کند. اطلاعاتی که افشای آنها برای امنیت یا منافع ملی یا نظم عمومی زیان‌بار باشد با رعایت تشریفات خاصی ذیل عنوان اسرار دولتی طبقه‌بندی می‌شوند. کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، اسرار دولتی را به معنای همه اطلاعات طبقه‌بندی شده مرتبط با امنیت ملی نمی‌داند. برخی از اطلاعات طبقه‌بندی شده ممکن است با امنیت ملی مرتبط باشند و برخی با منافع ملی یا نظم عمومی. از این رو، قلمرو اسرار دولتی در مقایسه با قلمرو امنیت ملی، گسترده است. در این شیوه‌نامه معیار و ملاک برای تشخیص اطلاعات طبقه‌بندی شده تعیین شده است.

در حال حاضر طبقه‌بندی اسرار دولتی تابع «قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه» مصوب ۱۳۵۳/۱/۲۹ و «آیین‌نامه طرز نگاهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و طبقه‌بندی و نحوه مشخص نمودن نوع

۱. ماده ۸- چنانچه متقاضی نتواند به مصوبه یا تصمیم مورد نظر خود از طریق مجاری مذکور در ماده (۷) دسترسی پیدا کند می‌تواند تقاضای خود را از طریق سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات از هر یک از مراجع زیر مطالعه کند و این مراجع باید مصوبات و تصمیمات گذشته و جدید خود را که از جمله باید شامل تاریخ و مرجع تصویب باشد در دسترس متقاضیان قرار دهند:

۱. مرجعی که قانوناً وظیفه تصویب آن را داشته است؛

۲. مرجعی که قانوناً وظیفه ابلاغ آن را داشته است؛

۳. مرجعی که قانوناً وظیفه انتشار آن را داشته است؛

۴. مرجعی که قانوناً وظیفه اجرای آن را برعهده داشته است؛

۵. مرجعی که برای نظارت بر اجرای قانون یا مصوبه خاص مورد درخواست، تعیین شده است.

مشمول را از سال ۱۳۹۶ در دستور کار خود قرار داده است. مرور فعالیت‌های انجام شده در زمینه فرهنگ‌سازی و آموزش حاکی از آن است که اقدام‌هایی به صورت تکراری و محدود انجام شده‌اند، بدون آنکه اثربخشی آنها سنجیده و تأثیر آنها بر اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در گزارش‌های بعدی ارائه شده باشد. تعداد جلسات آموزشی برگزار شده برای مؤسسه‌های مشمول از طرف کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، براساس اطلاعات مندرج در گزارش‌های اجرایی، در مجموع ۲۴ جلسه آموزشی ذکر شده است. علاوه بر این در گزارش‌ها الگویی برای آموزش و فرهنگ‌سازی معرفی نشده است. در گزارش‌ها فرهنگ اسرارگرایی در مؤسسه‌های مشمول به‌عنوان مانعی در راستای اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات عنوان شده است. مبنای طرح این موضوع و راه‌حلی در قالب دوره آموزشی برای برون‌رفت از آن ارائه نشده است.

برگزاری جلسات توجیهی و آموزشی به دلیل نبود دانش کافی در خصوص چگونگی اجرای قانون، پراکنده بودن قوانین و مقررات ناظر بر مواد مختلف قانون و وجود سؤال و ابهام در مورد چگونگی پاسخ به برخی درخواست‌های شهروندان، در بهبود عملکرد مؤسسه‌های فعال، از جمله عواملی است که مؤثر قلمداد شده است، اما برنامه‌ای برای این موضوع در گزارش‌ها ارائه نشده است.

جلسات آموزشی برگزار شده روند افزایشی نداشته است به طوری که در سال ۱۳۹۷ تعداد ۱۰ برنامه آموزشی تحت عنوان برنامه آموزشی و ترویجی دبیرخانه کمیسیون برگزار شده است. این تعداد در سال‌های بعد به هفت جلسه کاهش یافته است. همان‌طور که پیش از این نیز اشاره شد، دستاوردها و تأثیر مثبت یا منفی برنامه‌های آموزشی و ترویجی که کمیسیون برگزار کرده‌اند، بر اجرای قانون مشخص نیست.

کارگروه‌های تخصصی در برخی سال‌ها تشکیل شده‌اند. تشکیل کارگروه‌های تخصصی با توجه به گستردگی و تنوع مؤسسه‌های مشمول و در نتیجه تفاوت‌های فراوان، می‌توانند در همراه کردن مؤسسه‌ها جهت اجرای قانون نقش بسزایی ایفا کنند. البته دستاوردهای تشکیل کارگروه‌ها ارائه نشده است. در بُعد آموزش عمومی، گزارشی از برنامه‌های برگزار شده در دسترس نیست. در گزارش سال ۱۳۹۷ به جدی گرفتن آموزش‌های عمومی اشاره شده اما برنامه‌ای در سال‌های بعد اجرا نشده و تنها تأکید بر آموزش‌های عمومی تکرار شده است.

– شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات «قراردادها»

این شیوه‌نامه در صدد تبیین مفهوم و مصادیق قراردادهای اداری و نحوه دسترسی به آنهاست. براساس ماده (۱۲) این شیوه‌نامه، متقاضیان می‌توانند کل یا بخشی از قراردادها (۱۶ مورد در شیوه‌نامه نام برده شده است) را در خواست کنند. در ماده (۱۴) این شیوه‌نامه مواردی که متقاضی می‌تواند از قراردادهای اداری در خواست کند، فهرست شده است. در گزارش‌های اجرایی اطلاعاتی از قراردادها ارائه نشده است. با این حال می‌توان در سامانه، با جستجوی عبارت قراردادها به همه قراردادهای منتشر شده در سامانه که تعداد آنها ۹۲۲۱ مورد است، دسترسی پیدا کرد.

– شیوه‌نامه تفکیک اطلاعات تجاری از اطلاعات عمومی

آخرین گزارش اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مربوط به سال ۱۳۹۹ است و این شیوه‌نامه در سال ۱۴۰۰ ابلاغ شده است. بنابراین نمی‌توان انتظار ارائه ارزیابی از اجرای این مصوبه را داشت. اطلاعات موجود در برخی مؤسسه‌های عمومی نظیر بانک‌ها، مؤسسه‌های صدور مجوزهای اقتصادی، شرکت‌های دولتی، دانشگاه‌ها، مؤسسه‌ها و مراکز علمی - پژوهشی می‌توانند ارزش تجاری داشته و انتشار عمومی یا دسترسی غیرمجاز به آنها، به حقوق و منافع مشروع اشخاص ثالث یا مؤسسه‌ای که آن اطلاعات را در مالکیت خود دارد لطمه وارد کند. بنابراین کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات برای پیشگیری از لطمات احتمالی شیوه‌نامه تشخیص و تفکیک اطلاعات تجاری از اطلاعات عمومی را تصویب کرده است و شاخص‌هایی دقیق در خصوص تفکیک آنها بیان نموده است.

۳-۲. فرهنگ‌سازی، ترویج و آموزش

براساس ماده (۱۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، یکی از وظایف کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات فرهنگ‌سازی و آموزش است. کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات خود را موظف به ارائه آموزش به مؤسسه‌های مشمول، عموم مردم، خبرنگاران و نهادهای مردمی می‌داند و پیشنهادهایی از قبیل فعالیت در روزنامه‌ها، فضای مجازی و همکاری با صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران برای افزایش آگاهی عامه مردم و برگزاری جلسات آموزشی برای مؤسسه‌های



۳. موانع اجرای قانون از نظر کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مانند همه قوانین با چالش‌ها و موانعی مواجه است که با بررسی این موانع و ارائه راهکار مناسب مسیر اجرای آن هموار می‌شود. کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات با بررسی اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات؛ در سال‌های مختلف موانعی را شناسایی کرده است. چالش‌ها و موانع در گزارش‌های اجرایی در دو بخش قابل طبقه‌بندی هستند. دسته اول موانع مرتبط با درخواست‌کنندگان اطلاعات و دسته دوم چالش‌ها و موانع مرتبط با مؤسسه‌های مشمول قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. در جدول ۶ می‌توان موانع مذکور را مشاهده کرد.

جدول ۶. موانع اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات از دید گزارش‌های اجرایی کمیسیون

موانع شناسایی شده	سال
در گزارش اجرایی سال ۱۳۹۶ به‌طور مشخص مطلبی تحت عنوان چالش‌ها و موانع اجرای قانون، ارائه نشده است.	۱۳۹۶
<p>❖ چالش‌ها و موانع موجود از ناحیه درخواست‌کنندگان اطلاعات</p> <ul style="list-style-type: none"> • مشخص بودن هویت متقاضی اطلاعات برای مؤسسه‌های ارائه‌دهنده اطلاعات که بعضاً منجر به عدم ارائه اطلاعات می‌شود. • عدم آگاهی درخواست‌کنندگان اطلاعات از مواردی که مشمول قانون انتشار و دسترسی به اطلاعات می‌شوند و نحوه انتشار آنها • ایرادهای آیین‌نامه‌ای و فنی در مورد دسترسی اشخاص حقوقی به اطلاعات موجود در مؤسسه‌های مشمول قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. • ثبت درخواست‌های مبهم توسط درخواست‌کنندگان اطلاعات در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. • عدم توجه به وجود مرز مشخص میان ارائه خدمات از طریق دولت الکترونیک و دسترسی به اطلاعات براساس مفاد قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. • عدم تمایز مشخص میان درخواست اطلاعات مدون و غیرمدون. <p>❖ چالش‌ها و موانع موجود از ناحیه مؤسسه‌های مشمول قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات</p> <ul style="list-style-type: none"> • عدم امکان ثبت درخواست اطلاعات از مؤسسه‌های خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی. • اشتباه گرفته شدن درخواست دسترسی به اطلاعات با طرح پرسش از طرف مؤسسه‌های مشمول. • منوط شدن ارائه اطلاعات از طرف مؤسسه‌های مشمول، برخلاف قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، به ارائه دلیل از طرف درخواست‌کنندگان. • سرگردانی مؤسسه‌های مشمول در نحوه پاسخ به درخواست‌های مربوط به حوزه ستادی و مرکزی خود. • تردید برخی مؤسسه‌ها در خصوص مشمولیت ذیل قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات بودن (نظیر نیروی انتظامی) • عدم ارائه اطلاعات از طرف مؤسسه‌های مشمول به دلیل محرمانه یا شخصی نامیدن اطلاعات درخواست شده. • برخی مؤسسه‌ها ارائه اطلاعات را منوط به ثبت درخواست در پایگاه اطلاعاتی خود می‌دانند. • عدم ارائه اطلاعات درخواستی از طرف مؤسسه‌های مشمول در قالب درخواست شده از طرف متقاضیان. • عدم رعایت مهلت قانون از طرف مؤسسه‌های مشمول جهت ارائه پاسخ به درخواست‌کنندگان اطلاعات. • عدم تسلط مؤسسه‌ها بر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. • وجود ایرادهای فنی و آیین‌نامه‌ای در دسترسی به اطلاعات شخصی. • معرفی فرد حقیقی از طرف مؤسسه‌های مشمول به‌عنوان مسئول یا دستیار پاسخ‌دهی به موارد مرتبط با قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به‌جای یک واحد سازمانی. • عدم توجه مؤسسه‌های مشمول به الزامات ماده (۱۰) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. 	۱۳۹۷

موانع شناسایی شده	سال
در گزارش اجرایی سال ۱۳۹۸ به‌طور مشخص مطلبی تحت عنوان چالش‌ها و موانع اجرای قانون، ارائه نشده است.	۱۳۹۸
<p>❖ موانع و چالش‌های مرتبط با شهروندان</p> <ul style="list-style-type: none"> • عدم آگاهی در خواست‌کنندگان اطلاعات از مواردی که مشمول قانون انتشار و دسترسی به اطلاعات می‌شوند. • ثبت درخواست‌های مبهم توسط درخواست‌کنندگان اطلاعات در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. • بسیاری از اطلاعات درخواست شده از سوی متقاضیان در سایر پایگاه‌ها (مانند روزنامه رسمی) منتشر می‌شوند. با این وجود ایشان به دلیل عدم اطلاع از این موضوع درخواست خود را در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ثبت می‌کنند. • عدم تمایز مشخص میان درخواست اطلاعات مدون و غیرمدون. <p>❖ موانع و چالش‌های مرتبط با مؤسسه‌های مشمول قانون</p> <ul style="list-style-type: none"> • تردید بسیاری از مؤسسه‌های عمومی مشمول به حق دسترسی تکتک شهروندان به اطلاعات براساس مفاد قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. • عدم آگاهی از قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و اشتباه گرفتن آن با فعالیت‌های دولت الکترونیک. • اشتباه گرفته شدن درخواست دسترسی به اطلاعات با طرح پرسش از طرف مؤسسه‌های مشمول. • سرگردانی مؤسسه‌های مشمول در نحوه پاسخ به درخواست‌های مربوط به حوزه ستادی و مرکزی خود. • تردید برخی مؤسس‌ها در خصوص شمول قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات بودن (نیروی انتظامی، صداوسیما، قوه قضائیه) • منوط شدن ارائه اطلاعات از طرف مؤسسه‌های مشمول، برخلاف قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، به ارائه دلیل از طرف درخواست‌کنندگان. • برخی مؤسسه‌ها ارائه اطلاعات را منوط به ثبت درخواست در پایگاه اطلاعاتی خود می‌دانند. • عدم ارائه اطلاعات درخواستی از طرف مؤسسه‌های مشمول در قالب درخواست شده از طرف متقاضیان. • عدم رعایت مهلت قانون از طرف مؤسسه‌های مشمول جهت ارائه پاسخ به درخواست‌کنندگان اطلاعات. • معرفی فرد حقیقی از طرف مؤسسه‌های مشمول به‌عنوان مسئول یا دستیار پاسخی به موارد مرتبط با قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به جای یک واحد سازمانی. 	۱۳۹۹

۴. راهکارهای اجرای قانون از نظر کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

پایگاه‌ها و سایر تدابیر انتشار ابتکاری اطلاعات، افزایش مهلت پاسخگویی به درخواست‌ها، توسعه فعالیت‌های آموزشی و ترویجی است. جزئیات راهکارها، در جدول ۷ (به تفکیک سال) مشاهده می‌شود.

کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در گزارش‌های اجرایی منتشر شده، راهکارهایی برای رفع موانع احصا شده، معرفی کرده است. این راهکارها به‌طور کلی شامل اصلاح قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، تصویب شیوه‌نامه‌های موضوعی، تصویب آیین‌نامه نحوه محاسبه تعرفه‌های ارائه اطلاعات، اصلاح و ارتقای وضعیت سامانه‌ها و



جدول ۷. راهکارهای پیشنهاد شده توسط کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

راهکار پیشنهادی	سال
در گزارش اجرایی سال ۱۳۹۶ به‌طور مشخص مطلبی تحت عنوان راهکارهای پیشنهادی، ارائه نشده است.	۱۳۹۶
<ul style="list-style-type: none"> • هوشمندسازی سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات^۱ • تصویب شیوه‌نامه‌های موضوعی • تصویب آیین‌نامه نحوه محاسبه تعرفه‌های اطلاعات • شفاف‌سازی و انتشار درخواست‌های دسترسی به اطلاعات و پاسخ‌های مؤسسه‌های عمومی • اصلاح و ارتقای وضعیت سامانه‌ها و پایگاه‌ها و سایر تدابیر انتشار ابتکاری اطلاعات (موضوع ماده (۱۰) قانون) • اصلاح و روزآمد کردن آیین‌نامه‌های اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به‌منظور رفع اشکال‌ها و ابهام‌ها • افزایش مهلت پاسخگویی به درخواست‌ها • توسعه فعالیت‌های آموزشی و ترویجی 	۱۳۹۷
در گزارش اجرایی سال ۱۳۹۸ به‌طور مشخص مطلبی تحت عنوان راهکارهای پیشنهادی، ارائه نشده است.	۱۳۹۸
<ul style="list-style-type: none"> • اصلاح قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷ • تصویب شیوه‌نامه‌های موضوعی • تصویب آیین‌نامه نحوه محاسبه تعرفه‌های ارائه اطلاعات • اصلاح و ارتقای وضعیت سازمان‌ها و پایگاه‌ها و سایر تدابیر انتشار ابتکاری اطلاعات (موضوع ماده (۱۰) قانون) • افزایش مهلت پاسخگویی به درخواست‌ها • توسعه فعالیت‌های آموزشی و ترویجی 	۱۳۹۹

۱. به‌منظور کنترل و پایش درخواست‌های متقاضیان اطلاعات این راهکار ازطرف کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات پیشنهاد شده تا به‌عنوان مثال امکان تفکیک درخواست‌هایی مشمول قانون از سایر موارد مانند ارائه انتقاد توسط شهروندان جدا شوند یا امکان جلوگیری از درخواست‌های مکرر افراد فراهم گردد.

[جمع‌بندی و پیشنهادها]

بر اساس آخرین گزارش منتشر شده توسط کمیسیون قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در سال ۱۳۹۹ به نظر می‌رسد با وجود گذشت بیش از هفت سال از ابلاغ قانون، اجرای آن با مشکلات عدیده‌ای مواجهه و رفع موانع و تأمین شرایط مطلوب جهت اجرای قانون ضروری است. اگرچه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در این راستا قدم‌های مؤثری برداشته است، با این وجود در نظر گرفتن نکاتی که در ادامه و بر اساس گزارش‌های اجرایی احصاء شده‌اند، مؤثر خواهد بود.

بررسی موانع و راهکارهای ارائه شده توسط کمیسیون در گزارشات اجرایی این قانون نشان از آن دارد که بسیاری از موارد گفته شده در گزارش هر سال، تکراری است. در گزارش سالهای مختلف موانع و راهکارهای یکسان ارائه شده‌اند. تکرار چالش‌های یکسان در گزارش سالهای مختلف، ممکن است نشان‌دهنده عدم کارایی پیشنهادات در سال‌های پیشین باشد. عدم تناسب راهکارهای ارائه شده با موانع، یکی دیگر از نکاتی است که می‌توان در این زمینه مطرح نمود. اکثر راهکارهای پیشنهادی، ارتباطی با رفع موانع مطرح شده توسط کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ندارند و راهکارها به صورت اجرایی پیشنهاد نشده‌اند. به عنوان مثال موضوع آموزش که به عنوان راهکار افزایش آگاهی مؤسسات مشمول و عامه مردم در گزارش‌های مختلف پیشنهاد شده است، برنامه مشخصی ندارد و به اصول اولیه آن از جمله نیاز سنجی آموزشی اشاره نشده است.

راهکارها برای اجرا شدن و تاثیر گذار بودن نیازمند ضمانت اجرایی هستند. پرداخت جریمه مشخص شده در ماده (۲۲) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، تنها ضمانت اجرایی در نظر گرفته شده برای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات می‌باشد که با توجه به مبالغ تعیین شده نمی‌تواند ضمانت اجرایی مناسبی باشد و کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات برای اجرای قانون نیازمند ضمانت‌های اجرایی دیگری است.

علاوه بر آن، در گزارش‌های منتشر شده، اثربخشی راهکارهای ارائه شده ارزیابی نشده‌اند. بنظر می‌رسد این نکته دلیل تداوم چالشهای یکسان در سالهای مختلف باشد. به عبارتی بدون آنکه ایرادات راهکارها بررسی و رفع شوند، سالهای متوالی صرفاً پیشنهاد شده‌اند. از سوی دیگر، راهکارهای ارائه شده بعضاً به صورت مقطعی به کار گرفته شده و در میانه راه به دلیل آنچه عدم همراهی مؤسسات مشمول نامیده شده است، رها شده‌اند. برای مثال مسئله آموزش این قانون، چه برای عامه مردم و چه

۱ ماده ۲۲- ارتکاب عمدی اعمال زیر جرم می‌باشد و مرتکب به پرداخت جزاء نقدی از سیصد هزار (۳۰۰,۰۰۰) ریال تا یکصد میلیون (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال با توجه به میزان تأثیر، دفعات ارتکاب جرم و وضعیت وی محکوم خواهد شد:

الف - ممانعت از دسترسی به اطلاعات برخلاف مقررات این قانون.

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

ج - امحاء جزئی یا کلی اطلاعات بدون داشتن اختیار قانونی.

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

چنانچه هر یک از جرائم یادشده در قوانین دیگر مستلزم مجازات بیشتری باشد همان مجازات اعمال می‌شود.

۲. تیرماه ۱۴۰۱



به همین جهت پیشنهاد می‌شود گزارش اجرایی عملکرد این قانون در مؤسسات مشمول جهت بهره‌برداری بهتر نمایندگان و مجلس شورای اسلامی، نهایتاً با دو ماه تأخیر یعنی پایان اردیبهشت‌ماه سال بعد منتشر گردند.

در کشورهایی که قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در آنها به تصویب رسیده است، نظارت بر اجرای قانون توسط نهاد ناظر انجام می‌شود. وظایف نهاد ناظر بر اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در کشورهای مختلف متفاوت است. در قانون انتشار و دسترسی آزاد بر اطلاعات جمهوری اسلامی ایران چنین نهادی تعریف نشده است. نیاز به وجود چنین نهادی در عدم بررسی و تحلیل گزارش‌های منتشر شده توسط کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات قابل مشاهده است. گزارش‌های منتشر شده در طی سالهای اخیر بدون آنکه پس از انتشار تحلیل شوند در سالهای متوالی منتشر شده و اقدام یا فعالیتی بر اساس گزارش‌ها انجام نشده است. نهاد ناظر می‌تواند با استفاده از اطلاعات ارائه شده در گزارش‌های اجرایی که توسط کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات منتشر می‌شوند و بر اساس ساز و کاری مشخص، در راستای بهبود اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات نقش آفرینی نماید.

عدم تحقق اهداف قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات با گذشت بیش از ۶ سال از آغاز اجرای آن حاکی از ناکارآمدی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در اجرای قانون می‌باشد. لازم‌ترین اقدامات در راستای آزادسازی اطلاعات دفاع نماید. این نهاد می‌بایست امکان ایجاد زیرساخت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری مورد نیاز را دارا بوده و موانع اجرای قانون را به حداقل برساند. تکرار هر ساله موانع در گزارش‌های اجرایی و عدم رفع آنها نشان می‌دهد این کمیسیون در جایگاه مناسبی (ذیل وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی) به لحاظ قدرت اجرایی و اعمال قدرت در مواقع مورد نیاز، قرار ندارد و بهتر است برای اجرای بهتر و سریعتر قانون و رفع موانع مذکور جانمایی مجدد برای کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات انجام شود.

در جدول ۸ به اصلی‌ترین مشکلات و ایرادات گزارشات ارائه شده توسط کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات پرداخته شده است.

آزاد به اطلاعات یا همان انتشار ابتکاری اطلاعات در گزارش‌ها بررسی نشده است.

کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات عدم وجود واحد سازمانی در سازمانها برای پاسخگویی به موارد مرتبط با قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات را در گزارش‌های اجرایی به عنوان مانعی جهت اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات معرفی نموده است، در حالیکه به نظر می‌رسد می‌توان با استفاده از ظرفیت‌های موجود در نظام اداری کشور، این مشکل را تا حدود زیادی مرتفع نمود و ساختار جدیدی ایجاد نکرد.

شیوه‌نامه‌های اجرایی ذیل عنوان راهکار توسط کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات پیشنهاد، تصویب و ابلاغ شده‌اند. با این حال در هیچ یک از گزارش‌ها، اجرای آنها تحلیل و بررسی نشده‌اند. کارایی و اثربخشی شیوه‌نامه‌ها، بدون ارزیابی‌های دوره‌ای و چاره‌اندیشی برای رفع نواقص احتمالی مشخص نخواهد شد. با توجه به تعدد مؤسسات مشمول، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات می‌تواند با طراحی فرم‌هایی برای هر یک از شیوه‌نامه‌ها و تکمیل آنها به طور دوره‌ای توسط مؤسسات مشمول، اجرای شیوه‌نامه‌ها را ارزیابی و نواقص احتمالی را برطرف نماید. با توجه به گزارش‌های منتشر شده، چالش‌هایی که می‌بایست با اجرای شیوه‌نامه برطرف شوند، همچنان در گزارش‌ها به عنوان چالش مطرح شده‌اند.

ارائه گزارش سالیانه در یک قالب خاص و ثابت یکی از اصول ارائه‌ی گزارش سالیانه است. پیشنهاد می‌شود گزارش هر ساله این کمیسیون به مجلس شورای اسلامی دارای اصول و ارکانی ثابت باشد تا مخاطب توانایی مقایسه هر بخش از گزارش را در سال‌های مختلف داشته باشد. بعنوان مثال در گزارش‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۸، بخش موانع و راهکارها کلاماً مطرح نشده‌اند. همچنین تکرار و بیان مطالبی عین مطالب گزارشات سال پیش در گزارشات سالیان بعد، تنها به حجیم‌تر شدن گزارش می‌انجامد و غنایی بر گزارش نمی‌افزاید.

لازم به ذکر است گزارش اجرایی سال ۱۴۰۰ تا زمان تنظیم این گزارش^۱ منتشر نشده است، در صورتیکه بر اساس ماده (۲۰) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات باید هر ساله گزارشی درباره رعایت این قانون در مؤسسات مشمول و فعالیتهای خود به مجلس شورای اسلامی و رئیس‌جمهور تقدیم کند.

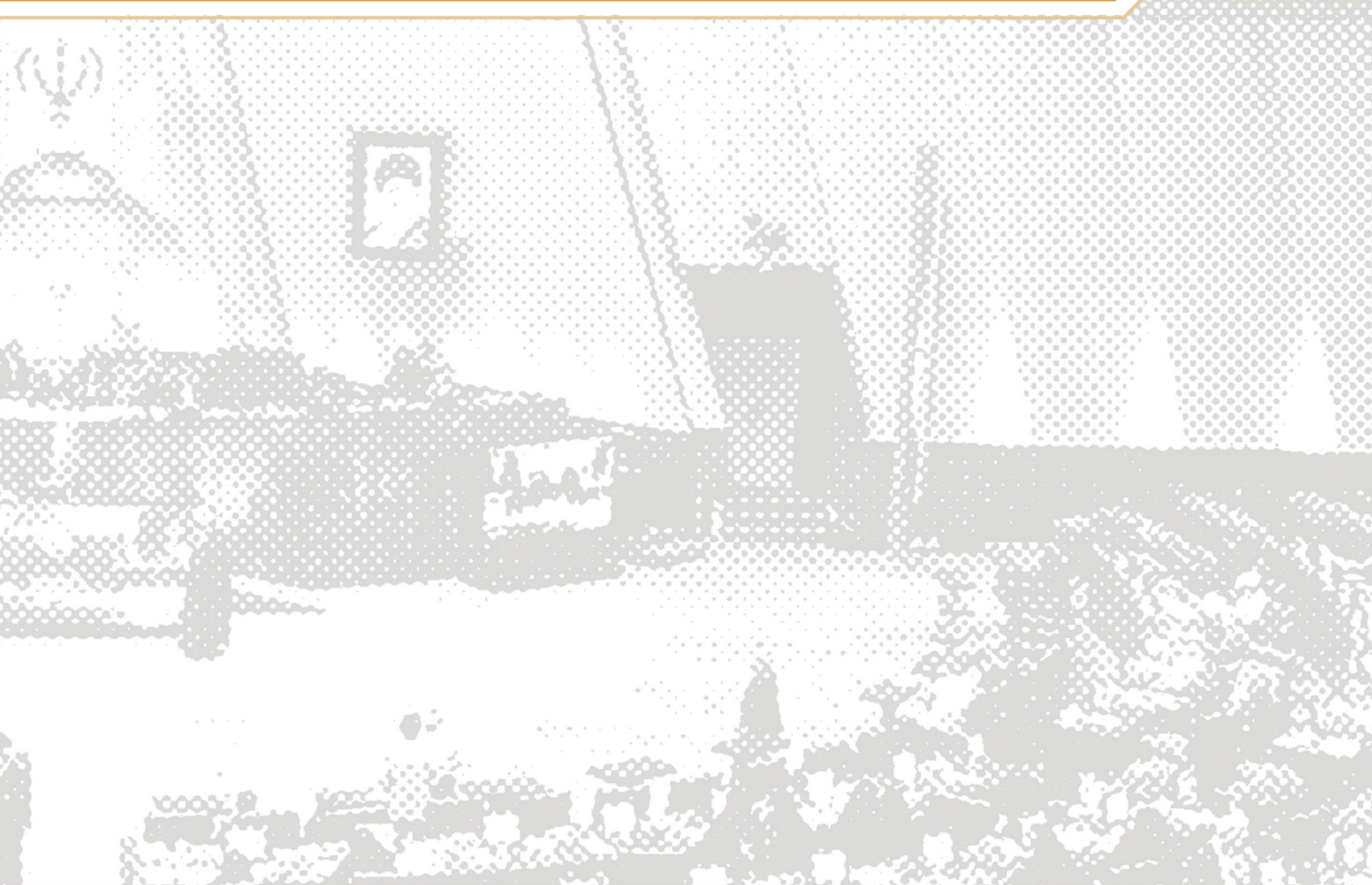
جدول ۸. مشکلات اصلی گزارش‌های اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

موضوع‌ها	ردیف
عدم ارائه گزارش‌های اجرایی در قالب یکسان	۱
تکرار مطالب در گزارش‌های اجرایی سال‌های مختلف	۲
وجود ابهام در آمارهای ارائه شده	۳
ارائه راهکارهای تکراری از طرف کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	۴
عدم شفافیت ساختار دبیرخانه کمیسیون و وظایف محوله به افراد	۵
ادعان به وجود مشکلات در گزارش‌های اجرایی و عدم ارائه راه‌حل مناسب از طرف کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	۶
عدم ارزیابی فعالیت‌های انجام شده و تعیین میزان تحقق آنها	۷
عدم بررسی تأثیر راهکارها بر اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	۸
عدم ارائه راهکار جدید در صورت مؤثر نبودن راهکار قبلی	۹
عدم ارائه برنامه بلندمدت جهت اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	۱۰
عدم ارائه راهکار جهت سنجش اطلاعات ارائه شده از سوی مؤسسه‌های مشمول	۱۱
عدم استفاده کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات از جایگاه قانونی جهت محقق ساختن اهداف قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	۱۲



[منابع و مآخذ]

۱. کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (۱۳۹۸). گزارش اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در سال‌های ۱۳۹۶-۱۳۹۷، قابل دسترسی در <https://www.iranfoia.ir>.
۲. کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (۱۳۹۹). گزارش اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در سال ۱۳۹۸، قابل دسترسی در <https://www.iranfoia.ir>.
۳. کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (۱۴۰۰). گزارش اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در سال ۱۳۹۹، قابل دسترسی در <https://www.iranfoia.ir>.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc@majles.ir