

Declaration, Classification and Declassification of Administrative Documents in Light of Right of Access to Information in Iran and the U. S. Legal Systems

Ghafor Ghahramani 

Ph.D Student, Public Law, Islamic Azad University of Isfahan (Khorasgan) Branch, Isfahan, Iran

Mohammad Sharifshahi * 

Assistant Professor, Department of Public Law, Faculty of Human Science, Islamic Azad University, Isfahan (Khorasghan) Branch, Isfahan, Iran

Seyed Mohammad Sadegh Ahmadi 

Assistant Professor, Department of Public Law, Faculty of Human Science, Islamic Azad University of Isfahan (Khorasgan) Branch, Isfahan, Iran

Abstract

Citizens' right of access to information as well as the regulation of the system of classification of administrative documents are two important issues in examining the function of a state. In principle, everyone has right to access all information, and regulating a system of classification of documents to restrict access to information is an exception, and it could be possible where there is a higher interest than that of right of access to information. The way of limiting the right of free access and determining the instances of confidentiality is the main issue of the confidentiality system governing the administrative documents, and it raises the question that who is the authority to determine the confidentiality of administrative documents and its classification system? Also, how is it possible to declassify the documents? Using a comparative approach, this article endeavors to study the similarities and differences of the classification systems of Iran and the U, S, and while reviewing the system of declaring the classification of administrative documents in the United States, investigates the system of classification and declassification of documents in Iranian laws.

Keywords: Classification, Declassification, The Right of Access to Information, Classification System, The Comparative Study.


* Corresponding Author: dr.shahi2@khuisf.ac.ir

How to Cite: Ghahramani, Gh., Sharifshahi, M. Ahmadi, S. M. S., "Declaration, Classification, and Declassification of Administrative Documents in Light of Right of Access to Information in Iran and the U.S. Legal Systems", The Quarterly Journal of Public Law Research, 24(76), (2022), 183-213.


Doi: 10.22054/QJPL.2022.60355.2610

اعلام، طبقه‌بندی و خروج از محرمانگی اسناد اداری در پرتو حق دسترسی به اطلاعات در نظام حقوقی ایران و ایالات متحده امریکا


دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران

غفور قهرمانی 

استادیار گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران

احمد شریف‌شاهی *

استادیار گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران

سید محمدصادق احمدی 

چکیده

حق دسترسی آزاد شهروندان به اطلاعات و تنظیم سیستم محرمانگی اسناد اداری، دو موضوع مهم در بررسی عملکرد دولت می‌باشد. اصل بر این است که همه افراد حق دسترسی به تمام اطلاعات را دارند و تنظیم سیستم محرمانگی اسناد به قصد ایجاد محدودیت در دسترسی به اطلاعات، استثنا می‌باشد و فقط در صورتی ممکن است که مصلحتی عالی‌تر از حق دسترسی به اطلاعات وجود داشته باشد. نحوه تحدید حق دسترسی آزاد و تعیین مصادیق محرمانه‌ها، بحث نظام محرمانگی اسناد اداری است و این پرسش را مطرح می‌سازد که مرجع تعیین محرمانه بودن اسناد اداری و نظام طبقه‌بندی آن کدام است؟ و همچنین نحوه خروج اسناد از حالت طبقه‌بندی چگونه ممکن می‌گردد؟ پیرو لزوم پاسخ بدین پرسش و بررسی در خصوص آن، در این مقاله با رویکردی تطبیقی، شباهت‌ها و تفاوت‌های سیستم اعلام محرمانگی اسناد دولت ایران و امریکا مورد بررسی قرار گرفته و سعی شده است که با بررسی سیستم اعلام محرمانگی اسناد اداری در امریکا، وضعیت اعلام محرمانگی اسناد و نحوه خروج از محرمانگی در حقوق ایران مورد توجه قرار گیرد.

واژگان کلیدی: اطلاعات طبقه‌بندی شده، خروج از محرمانگی، حق دسترسی آزاد به اطلاعات، سیستم محرمانگی اسناد، مطالعه تطبیقی.

مقدمه

از لوازم اساسی و بنیادین تحقق حق بر تعیین سرنوشت و مشارکت شهروندان در اداره امور عمومی، اطلاع از اطلاعات و اسناد اداری و عمومی است و در صورت عدم وجود این اطلاعات، شهروندان امکان موثر و مطلوبی برای تحقق حقوق مزبور را نخواهند داشت. دولت نیز اصولاً نماینده شهروندان در اداره امور جامعه است و اطلاع شهروندان از اطلاعات مربوط به اداره جامعه، منطقی‌لازم و ضروری است اما واقعیت امر این است که اداره امور جامعه توسط دولت‌ها، مقتضیات خاصی دارد. در خصوص لزوم و حق اطلاع شهروندان از اطلاعات و اسناد اداری شکی وجود ندارد، اما دسترسی برخی افراد اعم از اتباع و غیراتباع، می‌تواند موجب خلل در نظم و امنیت جامعه شود. چرا که امکان سوءاستفاده از این اطلاعات وجود دارد. مضافاً اینکه اطلاعات و اسناد مربوط به امنیت و نظم عمومی در جامعه، اقتضای محرمانه ماندن را دارد و گریزی از آن نیست. در واقع دولت‌ها برای سامان دادن به وظایف خود به اطلاعات گوناگونی نیاز دارند و یکی از برتری‌های دولت نسبت به نهادهای خصوصی، دسترسی دولت به حجم عظیمی از اطلاعات است. همه اطلاعاتی هم که دولت‌ها با آن سروکار دارند، دارای اهمیت یکسانی نیستند؛^۱ به عنوان مثال برخی اطلاعات به موضوعات حیاتی مانند دفاع از کشور و نهادهای امنیتی و نظامی مرتبط است که افشای اطلاعات مذکور در زمان نامناسب نه تنها کمکی به جامعه نمی‌کند بلکه می‌تواند منجر به ورود آسیب‌های جبران‌ناپذیری به حیات جامعه شود. در همین راستا هر دولتی به سمت طراحی سیستم محرمانگی اطلاعات و اسناد اداری می‌رود تا بتواند به بهترین شکل ممکن از اطلاعات حیاتی استفاده کند و مانع سوءاستفاده شود. با این وجود موضوع از پیچیدگی‌های خاصی برخوردار است و به صرف پیش‌بینی سیستم محرمانگی، تمامی معضلات پیش‌رو حل نمی‌گردند. در دنیای امروز این تصور حاکم شده است که دولت‌های دموکراتیک عملکرد رضایت‌بخش‌تری از دولت‌های استبدادی در زمینه پاسخگویی به نیازهای مردم دارند و حق دسترسی به

1. Brooks, Nathan , “The Protection of Classified Information: The Legal Frame Work”, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 6, (2004), available at: <https://sgp.fas.org/crs/RS21900>, at 7.

اطلاعات که تضمین‌گر حق آزادی بیان است^۱ و حق دسترسی به اطلاعات و اسناد اداری را که در پرتو حق دسترسی آزاد به اطلاعات پدید آمده است، بهتر فراهم می‌سازند.^۲ دولت‌ها وظیفه دارند که از اطلاعات موجود حفاظت کنند اما این موضوع نباید مانعی در مسیر پاسخگویی دولت به شهروندان خود ایجاد کند. به بیانی دیگر دولتی در زمینه حفظ و نگهداری از اطلاعات موفق است که در کنار حفاظت از اطلاعات، به شهروندان در قبال سیاست‌های اتخاذی پاسخگو باشد.^۳ در غیر این صورت حفظ اطلاعات محرمانه تبدیل به بهانه و دستاویزی برای نقض حقوق اولیه شهروندان می‌شود، چرا که آزادی دسترسی به اطلاعات رابطه تنگاتنگی با آزادی بیان دارد^۴ و حق آزادی اطلاعات نتیجه آزادی بیان است.^۵ بر این اساس و پیرو لزوم تعیین حدود و قلمرو اصل آزادی اطلاعات و استثنای محرمانه بودن برخی اسناد اداری، ابتدا این پرسش مطرح می‌شود که نحوه اعلام محرمانه بودن اسناد اداری و خروج آن از حالت طبقه‌بندی چگونه است؟ همچنین نحوه طبقه‌بندی و خروج اسناد از حالت محرمانگی به چه صورتی خواهد بود؟ فرضیه مطرح این است که مرجعی مشخص در نظام اداری با عنایت به مقتضیات نظم عمومی و اداری، صلاحیت تشخیص محرمانه بودن اسناد اداری و نحوه طبقه‌بندی و خروج آن را خواهد داشت. در این مقاله سعی می‌شود با روش تحلیلی و توصیفی و با نگاهی تطبیقی به نظام حقوقی آمریکا در این خصوص، به نکات قوت و ضعف سیستم اعلام محرمانگی دولت ایران پرداخته شود.

برخلاف ادبیات حقوقی آمریکا در ادبیات حقوقی ایران، پژوهش‌های کمی در جهت موضوع فوق‌الذکر انجام شده است و صرفاً مقالاتی پراکنده در زمینه آزادی اطلاعات و اسناد محرمانگی اداری وجود دارد. بر این اساس و پیرو بررسی در خصوص پرسش

۱. حسن نمک‌دوست تهرانی، «آزادی اطلاعات و حق دسترسی؛ بنیان دموکراسی»، مجلس و پژوهش سال دهم، شماره ۴۲، (۱۳۸۲)، ص ۶۵.

۲. مهدی هداوند و همکاران، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)، معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضاییه، مرکز مطالعات توسعه قضایی، چاپ دوم (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۱)، ص ۲۷.

3. Dorota Mokrosinska, "The People's Right to Know and State Secrecy", Canadian Journal of Law & Jurisprudence XXXI No.1 February, (2018), at 87.

۴. باقر انصاری، حقوق ارتباط جمعی (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۶)، ص ۳۶.

5. Sarah Joseph, Schultz Jenny, Castan Melissa, The International Covenant on Civil and Political Rights (New York: Oxford, 2000) at 51.

موضوع این مقاله، ابتدا مختصری در خصوص استثناء بودن اعلام محرمانگی اسناد اداری در پرتو حق بر دسترسی اطلاعات در دو نظام حقوقی ایران و آمریکا بیان می‌شود. سپس مراجع تشخیص محرمانه‌ها و چگونگی طبقه‌بندی اطلاعات محرمانه در ایران و آمریکا به شکل تطبیقی بررسی می‌شود. در نهایت هم بطور تطبیقی خروج اسناد از حالت طبقه‌بندی مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

۱. حق دسترسی به اطلاعات در نظام حقوقی ایران و آمریکا و استثنای محرمانگی اسناد اداری

ذیل این بخش، استثنایی بودن اعلام محرمانگی اسناد اداری و وضعیت آن در پرتو حق دسترسی آزاد به اطلاعات در نظام‌های حقوقی ایران و آمریکا مورد بحث قرار می‌گیرد.

۱-۱. اصل بودن حق دسترسی به اطلاعات و استثنای محرمانگی اسناد اداری

حق دسترسی به اطلاعات و اسناد اداری منشعب از حق تعیین سرنوشت و حق مشارکت شهروندان در اداره امور عمومی، یکی از حقوق اساسی و بنیادین شهروندان در جوامع معاصر است^۱ و تنها به دلایل قانونی همچون حفظ نظم و امنیت، محدودیت پذیر است.^۲ در واقع حق تعیین سرنوشت شهروندان و حق مشارکت در اداره امور عمومی ایجاب می‌نماید که هر شهروندی از اطلاعات مربوط به سرنوشت خویش مطلع بوده و بر مبنای آن تصمیم اتخاذ نموده و انتخاب نماید. بر همین اساس نیز حق دسترسی آزاد اطلاعات به معطوف شدن به اطلاعات عمومی و مربوط به نحوه اعمال حاکمیت توسط نهادهای عمومی، بر دسترسی آزاد به این اطلاعات تاکید دارد.^۳ فقدان یا نقص اطلاعات مذکور موجبی برای نقص حقوق مزبور که عمدتاً در قالب انتخابات جلوه می‌نماید، خواهد بود. اما بی‌شک این حق، ناگزیر از پذیرش برخی تحدیدات به اقتضای اداره امور عمومی و

۱. محمد جواد رضایی‌زاده، «مبانی حق دسترسی شهروندان به اسناد و اطلاعات دولتی»، فصلنامه حقوقی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۹، شماره ۴، (۱۳۸۸)، ص ۲۶.

۲. مهدی هداوند و همکاران، همان، ص ۲۳.

3. Patrick Birkinshaw, Freedom of Information: The Law, The Practice and the Ideal, Fourth Edition (Cambridge University Press, 2010) at 129.

مقتضیات نظم عمومی است که در قالب نظام محرمانگی اسناد اداری یا عبارتی دقیق‌تر محرمانگی برخی اسناد اداری می‌باشد. انتشار برخی اسناد اداری که با امنیت و نظم جامعه مرتبط است، می‌تواند صدمات جبران‌ناپذیری به جامعه مزبور وارد سازد و چاره‌ای جز پذیرش برخی محدودیت‌ها در این خصوص نیست. اما نکته اساسی این است که اصل، حق دسترسی شهروندان به اطلاعات بوده و محرمانگی اسناد اداری، استثناء است. مطابق قواعد حقوقی نیز جز در صورت قطعیت در خصوص استثناء، حکم اصل جاری می‌شود در خصوص موضوع بحث، محرمانه محسوب کردن اسناد اداری باید از طریق اسباب موجه دارای قطعیت، لزوم و ضرورت ثابت شود. در غیر اینصورت، محرمانگی نامعتبر و مغایر حقوق اساسی شهروندان خواهد بود. از همین رو در قانون باید به روشنی موردهای استثناء مشخص شوند. البته دامنه استثناء نباید چنان وسیع و مبهم در نظر گرفته شود که آزادی اطلاعات از محتوا تهی کند. توسل به موردهای استثنایی، معمول‌ترین شیوه بی‌اثر کردن قوانین آزادی اطلاعات و حق دسترسی به آن است.^۱

۲-۱. حق دسترسی به اطلاعات و محرمانگی اسناد اداری در نظام حقوقی ایران و آمریکا

۱-۲-۱. نظام حقوقی آمریکا

در نظام حقوقی آمریکا حق بر دسترسی به اطلاعات در قانون آزادی اطلاعات^۲ مصوب ۱۹۶۷ مقرر و پیش‌بینی شده است. بر اساس قانون مذکور هر شخصی به هر دلیلی حق درخواست اطلاعات از نهادهای اداری را دارد. این شکل از قانونگذاری مورد قبول بسیاری از کشورهای جهان واقع و امروزه تبدیل به ساختاری ضروری در کشورهایی که فرم غالب آن‌ها دموکراسی می‌باشد، شده است.^۳ در حال حاضر بیش از صد کشور جهان دارای قانون آزادی اطلاعات هستند و در کشورمان نیز در سال ۱۳۸۷ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به تصویب رسیده است. طبق آمار اداره اطلاعات آمریکا^۴، هر

۱. حسن نمک‌دوست تهرانی، همان، ص ۱۰۳.

۲. Freedom of Information Act (FOIA).

۳. David E Pozen, "Freedom of Information Beyond the Freedom of Information Act", University of Pennsylvania Law Review, Vol. 165, No. 2, (2017), at 1097.

۴. Central Intelligence Agency.

ساله ۷۰۰ هزار درخواست دسترسی به اطلاعات توسط اشخاص ثبت می‌شود.^۱ بدون شک این قانون، پیشرفت بزرگی در زمینه تثبیت حاکمیت دموکراتیک است. بر طبق این قانون تمامی افراد چه آمریکایی چه غیرآمریکایی حق کسب آگاهی از اطلاعات دولتی را دارا می‌باشند. برخلاف قانون قبلی که اجازه کسب اطلاعات به شهروندان آمریکا را در صورت وجود ضرورت و نیاز می‌داد؛ با گذشت ۵ دهه از صدور این قانون، همچنان نقش مهمی را در بررسی عملکرد دولت دارا هست و از افراد متفاوت از متخصصان گرفته تا کسانی که نیازمند دریافت اطلاعات از اداره مهاجرت می‌باشند از حقوق مندرج در این قانون بهره‌مند می‌گردند.^۲ باید به این نکته توجه کرد که تمام اطلاعات قابلیت دسترسی ندارند و کنگره برای حفاظت از اطلاعات شخصی افراد یا اطلاعاتی که موجب به مخاطره افتادن امنیت ملی می‌شوند، نه دسته از اطلاعات را از شمول این قانون معاف کرده است. یکی از مهم‌ترین این معافیت‌ها اطلاعات طبقه‌بندی شده می‌باشد و برای محافظت از امنیت ملی بوجود آمده است. با این وجود برخلاف قانون دسترسی آزاد به اطلاعات، این معافیت مطلق نیست و امکان تغییر نظر سازمان اداری در طبقه‌بندی شدن یا نشدن اطلاعات وجود دارد که ذیل بخش خروج اطلاعات از حالت محرمانگی مورد بحث قرار خواهد گرفت.^۳

برای بررسی بهتر رویکرد نظام حقوقی آمریکا، باید آن را به دو دوره زمانی تصویب قانون آزادی اطلاعات در سال ۱۹۶۶ تا وقوع حادثه ۱۱ سپتامبر و دوره زمانی پس از یازده سپتامبر^۴ تقسیم کرد. زیرا نه تنها رویکرد دولت در سیستم محرمانگی اسناد اداری تغییر کرده است بلکه سیستم قضایی نیز به شکل متفاوتی به بررسی پرونده‌های مربوط به این موضوع پرداخته است.

بعد از صدور فرمان اجرایی ترومن، قوه مجریه بیش از قبل به طبقه‌بندی اطلاعات اداری پرداخت. ترس از نفوذ شوروی در حین جنگ سرد قوه مجریه آمریکا را تحت

1. Central Intelligence Agency, 8/5/2018, www.cia.gov. 10/8/2019.

2. Martin E Halstuk, "Holding Spymaster Accountable After 11/9: A Proposal Model for CIA Disclosure Requirements under The Freedom of Information Act", HASTINGS COMM. & ENT. L.J. 79, (2004), at 81.

3. Amin Pashaye Amiri, Freedom of Information and National Security: A Study of Judicial Review Under U.S. Law (Munich: Herbert Utz Verlag, 2015) at 71.

4. Post-September 11.

تاثیر قرار داده بود و آنها به دنبال راهی برای طبقه‌بندی حداکثری و افشای حداقلی اطلاعات بودند. در همین راستا نظریه موزاییک مبنا قرار گرفت. آیین‌نامه‌های مربوط به آزادی اطلاعات دیارتمان نیروی دریایی، نظریه موزاییک را اینگونه تعریف کرده است: «مفهوم این نظریه اینگونه است زمانی که تعدادی اطلاعات بی‌ضرر جمع می‌شوند، ممکن است مجموع اطلاعات بی‌ضرر موجب آسیب به امنیت ملی شود».^۱ این نظریه توسط رئیس جمهور ریگان استفاده و موجب بروز انتقاداتی نسبت به این رویکرد شد. با این حال پس از اتمام ریاست جمهوری ریگان، این نظریه بدست فراموشی سپرده شد. دادگاه‌ها نیز استدلال موزاییک را نمی‌پذیرفتند و مخالف اجرایی شدن نظریه مذکور بودند.^۲ حوادث یازده سپتامبر و ترس از تروریسم موجب طرح مجدد نظریه موزاییک گردید. اعمال این نظریه موجب شکایت متقاضیان اطلاعات در دادگاه‌های فدرال می‌شد. با این وجود به دلیل اینکه شخص متقاضی اطلاعات طبقه‌بندی شده، آگاه نیست و همچنین توانایی اثبات این موضوع را که انتشار اطلاعات بی‌ضرر است را ندارد، معمولاً دولت در این پرونده‌ها پیروز می‌شود.^۳ فقط زمانی که دادگاه‌ها متوجه سوءنیت سازمان اداری در ارائه اطلاعات شوند، می‌توانند حکم به خروج اطلاعات از حالت طبقه‌بندی صادر کنند.

بطور کلی نظریه موزاییک، راهکار مناسبی برای حفظ امنیت ملی در عصر تروریسم می‌باشد. اما همانطور که لرد اکتون انگلیسی در نامه‌ای به اسقف اعظم، مندل کرتون، گفته بود «قدرت فاسد می‌کند و قدرت مطلق مطلقاً فاسد می‌کند»^۴ معنای جمله مذکور در تحلیل مباحث مقاله بکار می‌آید. در دوره مدرن موجودیت دولت در جهت خدمت به مردم می‌باشد و خود دولت موجودیت اصیلی ندارد. حفاظت از امنیت از اهمیت زیادی برخوردار است، اما زیاده‌روی در این امر می‌تواند راه را برای استبداد و ظلم به مردم باز کند. این موضوع یعنی حفاظت از امنیت می‌تواند از افشای اطلاعات مربوط به امنیت ملی نیز زیان‌بارتر باشد.

1. David E Pozen, op. cit. at 1091.

2. Ibid. at 632.

3. Martin E Halstuk, op. cit. at 81.

4. Laski Harold J, "Lord Acton: Idealist" The Dial, Vol. LXV, (1918), at 59.

۲-۲-۱. نظام حقوقی ایران

در نظام حقوقی ایران، حق دسترسی به اطلاعات مورد تصریح قرار گرفته است. اصل ۸ قانون اساسی در خصوص تکلیف بودن امر به معروف و نهی از منکر ملازمه با شناسایی این حق داشته و اصل ۲۲ قانون اساسی بر بهره‌مندی شهروندان از همه حقوق انسانی از جمله حق دسترسی آزاد اطلاعات تصریح دارد. پیرو این موضوع نیز قانون انتشار و دسترسی آزاد اطلاعات در سال ۱۳۸۷ به تصویب مجلس رسید. این قانون بدون شک قدمی رو به جلو در زمینه تهیه سازوکاری برای دسترسی شهروندان به اطلاعات بوده است. با این وجود این قانون ابهامات و کاستی‌های فراوانی دارد که به نظر می‌رسد به دلیل نبودن موضوع و عدم وجود ادبیات حقوقی در سیستم حقوقی دولت ایران باشد.^۱ بر طبق ماده ۲ این قانون، هر ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد. طبق ماده ۷ این قانون، ایرانیان برای دریافت اطلاعات عمومی از موسسات نیازی به ارائه دلیل ندارند. عبارت دیگر دسترسی به اطلاعات عمومی حق شهروندان است و ارائه اطلاعات تکلیف موسسه عمومی می‌باشد.^۲ بند ۱ ماده ۱ این قانون منظور از "موسسات عمومی" را این گونه بیان کرده که «سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه» که با توجه به این عبارت می‌توان فهمید منظور از اصطلاح فقط قوه مجریه نیست و نهادهای مربوط به قوه قضائیه و قوه مقننه را نیز در بر می‌گیرد. مواد ۲۱ و ۲۲ این قانون نیز ضمانت اجرای تضمین و حمایت از این حق را بیان داشته و بویژه در بند الف ماده ۲۲ «مانعت از دسترسی به اطلاعات برخلاف مقررات این قانون» جرم‌انگاری شده است.

هرچند که ماده ۱۱ این قانون بیان می‌دارد: مصوبه و تصمیمی که موجد حق یا تکلیف عمومی است قابل طبقه‌بندی بعنوان اسرار دولتی نمی‌باشد و انتشار آنها الزامی خواهد بود اما در ماده ۱۳ قانون مذکور، اسرار دولتی و اسناد و اطلاعات طبقه‌بندی شده را از استثنائات دسترسی به اطلاعات اعلام می‌کند. لکن، زمانی برای خارج شدن اطلاعات از زمره اطلاعات طبقه‌بندی شده مشخص نگردیده است؛ در حالی که یکی از حالات

۱. آزاده سادات طاهری و محمدرضا ویژه، «تحلیلی بر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در پرتو اصول کلی

حاکم بر دسترسی به اطلاعات»، فصلنامه پژوهش حقوق، شماره ۳۵، سال سیزدهم، (۱۳۹۰)، ص ۲۶۸.

۲. زهرا حاجی، «بررسی قانون انتشار و دسترسی به اطلاعات و آثار آن در نظام حقوقی مطبوعات»، فصلنامه علوم

خبری، سال دوم، شماره ۹، (۱۳۹۳)، ص ۱۷۳.

خروج اسناد از شکل طبقه‌بندی شده، خروج سیستماتیک یا مرور زمان است. در همین رابطه یکی از مقررات مورد چالش، بند الف ماده ۱۷ می‌باشد که مقرر داشته در مواردی که اطلاعات باعث لطمه به امنیت و آسایش عمومی می‌شود، موسسات مشمول می‌توانند از تحویل اطلاعات خودداری کنند. اصطلاح امنیت و آسایش عمومی بسیار مبهم است و نباید اجازه داد مصلحت‌سنجی دولت که نماینده ملت است حالتی قیم‌گونه به خود گیرد.^۱ البته باید توجه داشت که حفاظت و صیانت از نظم و امنیت عمومی کاربرد چنین واژگانی را ایجاب می‌نماید و مهم، پیش‌بینی رسیدگی اداری و قضایی بر صحت یا عدم صحت تطبیق مصادیق بر قواعد مزبور است. با عنایت به اینکه دیوان عدالت اداری نیز در چنین مواردی ورود ماهوی ننموده و صحت‌سنجی در خصوص مسائل مربوط به نظم و امنیت انجام نمی‌دهد، ضرورت پیش‌بینی راهکار صحت‌سنجی عمل اداره و وضع قاعده در این خصوص دوچندان می‌نماید.

۲. نحوه اعلام محرمانگی اطلاعات در نظام حقوقی ایران و آمریکا

حق بر دسترسی آزاد شهروندان به اطلاعات از زمره حقوق اساسی در دموکراسی‌های معاصر محسوب می‌شود و در راستای حمایت و صیانت از آن نیز قوانین و نهادهای حقوقی موثری تعبیه شده است. با این وجود گریزی از تحدید آن در قالب محرمانه قلمداد نمودن برخی اسناد اداری و عمومی نیست. موضوع این بخش، مرجع صلاحیت‌دار اعلام محرمانگی و نحوه طبقه‌بندی اطلاعات محرمانه می‌باشد که بطور تطبیقی حقوق ایران و آمریکا مورد مطالعه قرار خواهد گرفت.

۲-۱. مرجع صلاحیت‌دار اعلام محرمانه بودن اطلاعات در نظام حقوقی ایران و آمریکا

نخست به بررسی مرجع صلاحیت‌دار اعلام محرمانگی اسناد و اطلاعات اداری و عمومی در نظام حقوقی آمریکا پرداخته شده و سپس رویکرد نظام حقوقی ایران در این خصوص مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

۱. همان، ص ۱۴۹-۱۵۰.

۱-۱-۲. نظام حقوقی آمریکا

در آمریکا، رئیس جمهور بعنوان فرمانده کل قوا و با توجه قدرتی که قانون اساسی و قوانین مصوب کنگره به وی اعطا می‌کنند، صلاحیت تعیین استانداردهای راجع به طبقه‌بندی اطلاعات را دارا می‌باشد.^۱ البته این صلاحیت ذیل صلاحیت کنگره در وضع قوانین در این خصوص می‌باشد. رئیس جمهور نیز با استفاده از ظرفیت صدور «فرمان اجرایی»^۲ به تعیین استانداردهای مربوطه می‌پردازند. اختیار صدور فرمان اجرایی از طریق قانون اساسی و قوانین عادی به رئیس جمهور اعطا شده است. از همین جهت این فرمان‌ها می‌توانند در حکم قانون و همچون قانون اثرگذار باشند.^۳ به همین دلیل تمام نهادهای دولتی ملزم به رعایت فرمان‌های اجرایی هستند. اما با این وجود کنگره می‌تواند با تصویب قوانینی، حدود و ثغور صلاحیت رئیس جمهور در تعیین استانداردهای سیستم محرمانگی راهبری کند.^۴ بعنوان مثال کنگره با تصویب قانون ضد اطلاعات و افزایش امنیت^۵ سال ۱۹۹۴، رئیس جمهور را ملزم می‌کند رویه‌هایی را ایجاد کند که دسترسی به اطلاعات طبقه‌بندی شده بدون بررسی پیشینه شخص درخواست کننده ممکن نباشد. در این رابطه می‌توان به قانون آزادی اطلاعات^۶ مصوب سال ۱۹۶۷ اشاره کرد که رئیس جمهور را ملزم به صدور رویه‌هایی می‌کند که حداقل استانداردهای دادرسی منصفانه^۷ در پروسه تحویل اطلاعات و اسناد طبقه‌بندی شده رعایت شود.

این قانون نقطه قوت سیستم محرمانگی اسناد اداری در آمریکا است که حق گردش اسناد و اطلاعات اداری را تضمین می‌کند. در نتیجه اختیار صدور فرمان اجرایی توسط رئیس جمهور مطلق نیست و بوسیله قوانین کنگره محدود شده است. اما با این حال رئیس جمهور مبتکر اصلی سیستم محرمانگی اسناد اداری در آمریکا است. پیش‌بینی رئیس

1. Nathan Brooks, op. cit. at 6.

2. Executive Order.

3. John Contrubis, Executive Orders and Proclamation, CRS Report for Congress, (1999) at 26.

4. Relyea Harold, "The Presidency and the People's Right to Know, in the Presidency and Information Policy, Center for Study of Presidency", Washington, D.C American Bar Association Journal, Vol. 45, No. 7 (JULY 1959, 1981), at 667-670, 768-770 (7 pages).

5. Counter Intelligence and Security Enhancements Act.

6. Freedom of Information Act.

7. Due Process.

جمهور بعنوان مبتکر و راهبر اصلی نظام محرمانگی به دلیل اشراف به قوه مجریه و سازمان‌های اداری، انتخاب مناسبی برای این سیستم در این کشور است. با این وجود سیستم محرمانگی اسناد اداری در آمریکا خالی از اشکال نیست. بعنوان مثال وابستگی سیاستگذاری در جهت محرمانگی اسناد اداری به یک مقام سیاسی (رئیس جمهور) در عمل مشکل‌ساز می‌شود. برای نمونه، روسای جمهوری که از حزب جمهوری‌خواه به سیاست می‌رسند، سیاست‌های خود را در جهت حزب خود تنظیم می‌کنند و همین امر موجب به ثمر نرسیدن سیاست‌های بلندمدت می‌شود و مانع از ثبات مطلوب است.^۱ از طرفی سیستم محرمانگی اطلاعات با موضوع آزادی شهروندان و حق بهره جستن اطلاعات در ارتباط است و سپردن به دولت می‌تواند به نقض حقوق شهروندان منتهی شود. در همین رابطه می‌توان گفت بهتر است تصمیم‌گیری به قوه مقننه سپرده شود. ممکن است بیان شود که مجلس از تخصص لازم برای تصمیم‌گیری در موضوعات خاصی مثل محرمانگی اسناد اداری برخوردار نیست، اما با این حال کنگره محل مناسبی برای دریافت پیشنهادات و انتقادات است، زیرا نمایندگان در کنگره، هم به اهمیت محرمانگی اسناد اداری توجه دارند و هم حقوق مردم در دسترسی به اطلاعات را مدنظر قرار می‌دهند.^۲

۲-۱-۲. نظام حقوقی ایران

مقرراتی که موجب حق و تکلیفی عمومی هستند و همچنین مقرراتی که باعث تحدید آزادی و حقوق اشخاص می‌شوند باید توسط مرجع قانون‌گذار به تصویب برسند. در نظام حقوقی ایران نیز، مرجع صلاحیت‌دار در تشخیص محرمانگی و تعیین درجه طبقه‌بندی اسناد، همان مرجع قانون‌گذاری هست. در همین راستا قانون اساسی، مسئولیت قانونگذاری را به قوه مقننه به مفهوم عام آن شامل مجلس شورای اسلامی است و اگذار کرده است (اصل ۷۱ قانون اساسی). البته در نظام جمهوری اسلامی ایران، قانونگذاری و فرایند آن از شیوه‌ای منحصر به فرد برخوردار است. در موارد خاص نهادهایی مانند شورای امنیت ملی، شورای انقلاب فرهنگی نیز در امر قانونگذاری دخالت دارند. برای

1. Nathan Brooks, op. cit. at 9.

1. Executive Order 13526 of December 29, 2009.

2. Ibid. at 7.

معرفی مقام‌های صلاحیت‌دار، تشخیص محرمانگی و تعیین طبقه‌بندی اسناد دولتی باید به قوانین و آیین‌نامه متعددی رجوع گردد از جمله این قوانین می‌توان به قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰ و قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰؛ آیین‌نامه داخلی شورای عالی فضای مجازی کشور و آیین‌نامه داخلی شورای عالی انقلاب فرهنگی اشاره کرد. برای مثال تبصره ۱ ماده ۳ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، تشخیص محرمانه بودن قراردادهایی که ماهیت نظامی یا امنیتی دارند را بر عهده کارگروهی مرکب از وزرای اطلاعات و امور اقتصادی و دارایی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و معاون دستگاه مربوطه سپرده است.

در این خصوص قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۲ مجلس شورای ملی و آیین‌نامه طرز نگاهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و طبقه‌بندی و نحوه مشخص نمودن نوع اسناد و اطلاعات مصوب ۱۳۵۴/۱۰/۲ هیأت وزیران که پیرو ماده ۸ قانون مزبور به تصویب رسیده است، قابل ذکر است. مطابق ماده ۳ آیین‌نامه مزبور طبقه هر سند را مسئول واحد، سندی را واجد شرایط سری بودن بدانند باید موافقت می‌کند. در حالتی که مسئول واحد، سندی را واجد شرایط سری بودن بدانند باید موافقت رییس سازمان یا نماینده او را جلب کند. همچنین ماده ۲۱ این آیین‌نامه، مقررات مربوط به اسناد را به اطلاعات نیز تسری می‌دهد. منظور از اطلاعات در این ماده معلوماتی است که در جلسات رسمی اظهاراً یا شفاهاً در اختیار اشخاص مجاز قرار داده می‌شود. بر اساس این آیین‌نامه، نوع و طبقه اطلاعات را اظهارکننده آن تعیین می‌کند. از طرفی قرارگیری اختیار طبقه‌بندی اسناد و اطلاعات به مقام تهیه‌کننده آن از جهتی که آن مقام به اسناد اشراف دارد صحیح است، اما از آنجایی که مقررات معیارهای گوناگون و غیردقیقی برای طبقه‌بندی در نظر گرفته است، امکان سوء استفاده از این اختیار وجود دارد. فرهنگ اسرارگرایی در ادارات و فرار از مسئولیت ناشی از افشای اطلاعات می‌تواند به موضوع سوء استفاده از اختیار مسئولان دامن بزند.

در این خصوص همچنین باید به شیوه‌نامه «تشخیص و تفکیک اسرار دولتی از اطلاعات عمومی» مصوب ۱۳۹۷ کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و تایید شده توسط رئیس‌جمهور در سال ۱۳۹۹ اشاره نمود که بر اساس ماده ۱۸ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷ و آیین‌نامه‌های اجرایی آن به تصویب رسیده

است. اسرار دولتی مطابق قوانین و مقررات فوق‌الذکر قابلیت دسترسی و انتشار ندارند و تفکیک آنها از اطلاعات عمومی مهم و ضروری است. مطابق ماده ۱ شیوه‌نامه فوق، «کلیه اسنادی که توسط هر یک از مؤسسات عمومی و بر اساس «قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی» مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۹ و «آیین‌نامه طرز نگاهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و طبقه‌بندی و نحوه مشخص نمودن نوع اسناد و اطلاعات» مصوب ۱۳۵۴/۱۰/۱ هیأت وزیران و سایر قوانین و مقررات مرتبط، روی آنها یکی از مهرهای «بکلی سری»، «سری»، «خیلی محرمانه» یا «محرمانه» قید شده است، اسرار دولتی (اسناد و اطلاعات طبقه‌بندی شده) هستند». این ماده اختیار زیادی به دستگاه‌های اجرایی برای اسرار دولتی تلقی کردن اسناد اداری یا محرمانه دانستن آنها اعطا می‌کند که قابل انتقاد است. اما شیوه‌نامه برای جبران این موضوع در ماده ۹ چنین مقرر می‌دارد: «طبقه‌بندی اطلاعات زیر طبق قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷ ممنوع است: ۱- اطلاعات موجد حق و تکلیف عمومی (تبصره ماده ۵ و ماده ۱۱ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات)، ۲- اطلاعات راجع به وجود یا بروز خطرات زیست‌محیطی (تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات)، ۳- اطلاعات راجع به وجود یا بروز تهدید سلامت عمومی (تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات)». منطقاً و قاعدتاً این موضوع باید امکان صحت‌سنجی توسط مرجع ناظر قضایی را داشته باشد.

۲-۲. نحوه طبقه‌بندی اطلاعات محرمانه در نظام حقوقی ایران و آمریکا

در این قسمت نحوه طبقه‌بندی اطلاعات در نظام حقوقی آمریکا و ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد. آخرین و مهمترین سند در این زمینه در نظام حقوقی آمریکا، فرمان اجرایی شماره ۱۳۵۲۶^۱ است که رویه مشخصی را راجع به طبقه‌بندی اطلاعات تدارک دیده است. در نظام حقوقی ایران هم، قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی مصوب ۱۳۵۸ و آیین‌نامه‌های مربوطه، نحوه طبقه‌بندی را مشخص کرده‌اند.

1. Executive Order 13526 of December 29, (2009).

۱-۲-۲. نظام حقوقی آمریکا

در آمریکا با رشد مداوم بوروکراسی، قوه مجریه و وظایف آن شدیداً گسترش یافته است.^۱ این رشد وظایف منجر به رشد شدید مقدار اطلاعاتی شده که به یک شکل محرمانه نگه داشته می‌شود و همانطور که ماکس وبر می‌گوید: «هر نظام بوروکراسی با گسترش اطلاعات خود میل به حفظ و گسترش قدرت خود دارد».^۲ در همین راستا تا دهه ۴۰ میلادی، محرمانه اعلام کردن اطلاعات، صرفاً مربوط به نیروهای مسلح بوده است و مقامات نیروهای مسلح در رابطه با طبقه‌بندی تصمیم می‌گرفتند. اما در سال ۱۹۴۰ اولین فرمان اجرایی به شماره ۱۳۴۱ مربوط به طبقه‌بندی اطلاعات به تصویب رسید. این فرمان در خصوص افشای غیرقانونی اطلاعات نظامی بود. همچنین در سال ۱۹۵۱، فرمان اجرایی دیگری صادر شد که به موجب آن سیستم محرمانگی اطلاعات و اسناد اداری در موضوعات نظامی به موضوعات غیرنظامی توسعه یافت و اسناد و اطلاعات سازمان‌های اداری (آژانس‌های اداری) هم مشمول سیستم محرمانگی گردید. عبارتی دیگر به موجب فرمان اخیر، سیستم محرمانگی به تمامی سازمان‌ها اعم از نظامی و غیرنظامی توسعه یافت.^۳ بطور کلی سیستم محرمانگی و طبقه‌بندی اسناد بعد از فرمان اجرایی اخیر گسترش یافته است.

آخرین و مهم‌ترین فرمان اجرایی در زمینه طبقه‌بندی اسناد اجرایی، فرمان اجرایی ۱۳۵۲۶ است که در سال ۲۰۰۹ به تصویب رسید. قسمت اول این فرمان که راجع به مقامات طبقه‌بندی‌کننده اطلاعات می‌باشد، استانداردهایی را برای پروسه طبقه‌بندی ارائه داده است. در وهله اول، طبقه‌بندی باید توسط مقام صلاحیت‌دار انجام شود که منظور از مقامات صلاحیت‌دار، رئیس جمهور، معاون وی، سران سازمان‌ها و موسسات دولتی است که توسط رئیس جمهور انتخاب می‌شوند و دیگر نمایندگان که مسئولیت طبقه‌بندی به آن‌ها واگذار شده می‌باشد. موضوع بعدی که باید به آن توجه شود تعلق اطلاعات طبقه‌بندی شده به دولت آمریکا است. بدین معنا که اگر اطلاعات مربوط به دولت

1. Schlesinger Arthur M, *The Imperial Presidency* (Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 1973) at 121.

2. Gereth, H.H, & C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 2014) at 89.

3. Christina E Wells, "National Security" Information and the Freedom of Information Act", *Administrative Law Review*, No. 56, (2004), at 1195.

دیگری باشد مشمول طبقه‌بندی اطلاعات نمی‌شود. موضوع مهم دیگری که در بند ۴(۵) این فرمان آمده است به استثناء بودن پروسه طبقه‌بندی اطلاعات اشاره دارد که طبق این مقرر اگر شک قابل توجهی نسبت به نیاز یا عدم نیاز به طبقه‌بندی اطلاعات بوجود آید، آن اسناد و اطلاعات نباید طبقه‌بندی شود. بعبارتی دیگر اصل بر عدم طبقه‌بندی اطلاعات است. اگر سندی شرایط فوق را دارا باشد طبق قسمت بند ۱۲(۵) فرمان اجرایی قابل طبقه‌بندی در سه دسته زیر است: «۱- فوق سری^۱: اسنادی در زمره اطلاعات فوق سری قرار می‌گیرند که افشای آن آسیب غیرقابل جبرانی را به امنیت ملی می‌زند، ۲- سری^۲: به دسته‌ای از اطلاعات اطلاق می‌شود که افشای آن منجر به آسیب جدی به امنیت کشور می‌شود، ۳- محرمانه^۳: مشمول اطلاعاتی می‌شوند که افشای غیرقانونی آن منجر به ورود آسیب به امنیت ملی می‌شود». نکته مهمی که باید به آن توجه کرد این است که مقام طبقه‌بندی اطلاعات باید قبل از طبقه‌بندی اطلاعات، توانایی توصیف و شناسایی آسیب ناشی از افشای اطلاعات را داشته باشد. همچنین اگر در رابطه با دسته طبقه‌بندی شکی وجود داشته باشد طبق دسته ۱۲(۴) فرمان اجرایی باید در دسته پایین‌تر طبقه‌بندی شود.^۴

چنانچه بیان شد اگر افشای اسناد و اطلاعاتی منجر به ورود آسیب مشخصی به امنیت ملی گردد، امکان طبقه‌بندی آن وجود دارد. با این حال برای طبقه‌بندی اطلاعات، وجود شرط دیگری ضروری است. طبق بخش ۱.۴ فرمان اجرایی ۱۳۵۲۶ زمانی می‌توان به طبقه‌بندی اطلاعات پرداخت کرد که اطلاعات مربوط به نقشه‌های نظامی، سیستم اسلحه‌ها، ماموریت‌ها، اطلاعات دولت خارجی، فعالیت‌های امنیتی دولت، اطلاعات مربوط به ارتباطات خارجی دولت آمریکا و یا اطلاعات مربوط به انرژی هسته‌ای باشد. پس اگر افشای غیرقانونی اطلاعات در موضوعاتی غیر از موارد فوق‌الذکر منجر به آسیب به امنیت ملی شود، نمی‌توان آن‌ها را طبقه‌بندی کرد و باید به اطلاع شهروندان برای قضاوت عمکرد نمایندگان‌شان رساند. برای مثال در پرونده رسوایی واترگیت^۵، ریچارد

1. Top Secret.

2. Secret.

3. Confidential.

4. Gwyneth Melling, "Washington Confidential: A Double Standard Gives Way to the People's Right to Know", *Journalism & Mass Communication Quarterly*, Vol. 92(4), (2015), at 857.

5. Watergate Scandal.

نیکسون، رئیس جمهور امریکا، دستوراتی به سازمان اف بی آی برای کسب غیرقانونی اطلاعات از گروه حزب مخالف داده بود که دو خبرنگار پس از آگاهی از این امر، صدور این دستور را به عموم مردم اطلاع دادند که این خبر موجب استعفای رئیس جمهور شد.^۱

۲-۲-۲. نظام حقوقی ایران

طبقه‌بندی اطلاعات در کشورهای مختلف جهان بر اساس ارزش، اهمیت و میزان تهدیداتی که متوجه اطلاعات می‌باشد صورت می‌گیرد.^۲ دولت ایران نیز از این موضوع مستثنی نیست و مقرراتی در زمینه طبقه‌بندی اطلاعات دارد. یکی از این مقررات آیین‌نامه طرز نگهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و طبقه‌بندی و نحوه مشخص کردن نوع اسناد و اطلاعات، مصوب ۱۳۵۴ هیئت وزیران است. در ماده ۱ آیین‌نامه، اسناد به چهار دسته محرمانه و خیلی محرمانه، سری و به کلی سری تقسیم‌بندی شده است که در ادامه به آن اشاره می‌شود. انتقاداتی به آیین‌نامه وارد است از جمله آنکه فقط از اسناد اداری نامبرده و از اسناد خصوصی، تجاری، غیردولتی صحبتی نشده است. همچنین بنابر اصول اداری مورد قبول دولت‌های جهان، هر چه درجات محرمانگی کمتر باشد، حق دسترسی به اطلاعات شهروندان بهتر تامین می‌شود. با این وجود سیستم محرمانگی اسناد اداری دولت ایران قائل به دو نوع طبقه‌بندی است که اسناد اداری را هم از لحاظ سری بودن بررسی کرده است هم از لحاظ محرمانه بودن. سری بودن اسناد بخاطر اهمیت بالای آن در زمره درجه اول اسناد قرار می‌گیرد و محرمانه بودن اسناد هم در درجه دوم. در زمینه سری بودن طبقه‌بندی اطلاعات، اطلاعات به دو نوع سری و به کلی سری تقسیم می‌شوند؛ الف- اسناد به کلی سری: مستفاد از ماده یک آیین‌نامه طرز نگاهداری اسناد سری و محرمانه دولتی مصوب ۱۳۵۴ وزارت دادگستری، اسناد بکلی سری «شامل مطالبی است که افشای غیر مجاز آن باعث خسارت جبران‌ناپذیر به منافع ملی کشور گردد». از قبیل مطالعات حیاتی و مهم در مورد پیشرفت‌های علمی یا تکنیکی، طرح‌های مهم دولتی،

1. Richard Reeves, *President Nixon: Alone in the White House* (1st Touchstone ed. 2002. ed.) New York: Simon & Schuster, (2002), at 128.

۲. رضا سید موسوی، نظام حقوقی محرمانگی اسناد اداری عمومی در ایران، پایان‌نامه دوره کارشناسی ارشد، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، (۱۳۹۵)، ص ۷۶.

کلیه مسائل امور دفاعی و نظامی، شرح کامل بودجه تأمین کشور. در قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی مصوب ۱۳۵۸ اسناد دولتی سری و محرمانه، ذکر گردیده: «طبقه اول، اسنادی است که افشای غیر مجاز آنها به اساس حکومت و مبانی دولت ضرر جبران‌ناپذیری برساند». ب- اسناد سری: شامل اسنادی که افشای غیر مجاز آن باعث به خطر افتادن امنیت و یا لطمه شدید به منافع عمومی گردد و افشای آنها مغایر با مصالح دولت و یا مملکت است یا اینکه منافع قابل توجهی برای عناصر غیرمجاز داشته باشد. در ماده یک آیین‌نامه طرز نگاهداری اسناد سری و محرمانه دولتی آورده شده: «اسنادی است که افشای غیرمجاز آنها منافع عمومی و امنیت ملی را دچار مخاطره کند». مانند برخی از عکس‌های هوایی مربوط به مناطق حساس، دستورها و گزارش‌های مهم سیاسی به نمایندگان کشور در خارج.

در زمینه محرمانه بودن، اسناد به دو دسته محرمانه و خیلی محرمانه تقسیم می‌شوند که اغلب اسناد اداری دارای وجه طبقه‌بندی در این دسته قرار می‌گیرند. بطور کلی شامل اسنادی است که افشای آن با درجه کمتر اهمیت باعث ایجاد اختلال در امور اداری گردد مانند اکثر مقررات داخلی. الف- محرمانه: شامل اسنادی است که افشای آن باعث ایجاد اشکال در امور اداری و منافی را برای افراد غیرمجاز در بر داشته باشد مانند اکثر نامه‌های مربوط به ارزیابی کارکنان. در قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی مصوب، اسناد دولتی سری و محرمانه آورده شده که «اسناد دولتی محرمانه اسنادی است که افشای آنها مغایر با مصالح خاص اداری سازمان‌های مذکور در این ماده باشد». ب- خیلی محرمانه: این گروه از اسناد که اغلب اسناد اداری دارای وجه طبقه‌بندی هستند در این دسته قرار می‌گیرند و شامل اسنادی است که افشای آن با درجه کمتر اهمیت باعث ایجاد اختلال در امور اداری گردد مانند اکثر مقررات داخلی. برابر ماده ۱ آیین‌نامه طرز نگاهداری اسناد سری و محرمانه دولتی مصوبه شماره ۱۳۵۴/۱۰/۱، اسناد خیلی محرمانه؛ «اسنادی است که افشای غیرمجاز آنها موجب اختلال امور داخلی یک سازمان شود یا با مصالح اداری آن سازمان مغایر باشد».

با مقایسه نحوه طبقه‌بندی اطلاعات در ایران و آمریکا متوجه تفاوت‌های مهمی می‌شویم. در وهله اول فرق اصلی در معیار طبقه‌بندی به چشم می‌آید. در مقررات مربوط به سیستم محرمانگی ایران از واژه‌هایی نظیر «آسیب به اساس حکومت» و یا «اطلاعاتی که

نظام امور سازمان‌ها را مختل می‌کند» استعمال شده است. این اصطلاحات مضاف بر اینکه تعریف صریح و دقیقی ندارند بلکه نحوه احراز و اثبات آنها نیز مشخص نشده است. در حالیکه در مقررات سیستم محرمانگی آمریکا تاکید شده است که مقام مسئول باید آسیبی را که از افشای اطلاعات ناشی می‌شود را توصیف کند و ادعای آسیب به تنهایی نمی‌تواند باعث طبقه‌بندی اطلاعات شود. ایراد دیگر در سیستم محرمانگی ایران، عدم تعیین زمان مشخص برای خروج اطلاعات طبقه‌بندی شده از محافظت دولت می‌باشد؛ برعکس رویه دولت آمریکا که زمان حداکثری ۲۵ ساله را برای خروج اطلاعات از سیستم محرمانگی اسناد اداری در نظر گرفته است، در سیستم حقوقی ایران زمانی برای این موضوع تعیین نشده و دولت مردان اطلاعات را به دلخواه خود به جامعه ارائه می‌دهند. موضوع دیگری که توجه را در رابطه با سیستم محرمانگی دولت ایران جلب می‌کند، قطعی بودن تصمیم مقام صلاحیت‌دار طبقه‌بندی است. طبق این رویه امکان اعتراض نسبت به صحت طبقه‌بندی انجام شده وجود ندارد. رویه دیوان عدالت اداری نیز مبتنی بر عدم ورود ماهوی به چنین موضوعاتی است. نمونه این موضوع، دادنامه شماره ۷۲ مورخ ۱۳۶۵/۸/۲۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص تقاضای ابطال بخشنامه شماره ۱۹۹۰۴ اداره کل شیلات هرمزگان است که رئیس دادگاه صلح مستقل بندرلنگه طی دادنامه شماره ۸۲۴۸ مورخ ۶۴/۱۲/۱۵ اعلام می‌نماید بخشنامه شماره ۱۹۹۰۴ اداره کل شیلات هرمزگان برخلاف قانون خصوصاً ماده ۱۰۱ قانون آیین دادرسی کیفری صادر گردیده و تقاضای لغو آن را دارد. اداره کل شیلات استان هرمزگان در مقام پاسخ اعلام می‌دارد: با توجه به حساسیت مسئله جنگ و استراتژی بودن منطقه، طبیعی است که هر گونه در اختیار گذاشتن اطلاعات باید طبق نظر بالاترین مقام مسئول دستگاه مربوطه انجام گیرد. لذا به همین مناسبت بخشنامه فوق صادر گردیده و لازم است متذکر شود ارائه هرگونه اطلاعات مورد نیاز مراجع قانونی کشورمان با توجه به درخواست کتبی قانونی بوده است. هیأت عمومی دیوان نیز در رای صادره مقرر می‌دارد: «مفاد بخشنامه شماره ۱۹۹۰۴ اداره کل شیلات هرمزگان مغایرتی با ماده ۱۰۱ قانون آیین دادرسی کیفری ندارد». چنانچه آشکار است حتی در رای صادره دیوان نیز محرمانگی اسناد و اطلاعات اداری و عمومی به نحو غیرقابل توجیهی موجود بوده و مشخص نیست که مفاد بخشنامه مزبور چه بوده است.

البته دیوان عدالت اداری بویژه پس از تصویب قانون دسترسی آزاد به اطلاعات، ورود شکلی در این موضوعات داشته و در برخی موارد نیز مقررات دولتی را به سبب مغایرت با قانون دسترسی آزاد به اطلاعات و ایجاد مانع در حق دسترسی آزاد به اطلاعات عمومی مندرج در ماده ۲ قانون مزبور ابطال نموده است. برای نمونه مطابق دادنامه شماره ۱۵۱۴ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال ردیف‌های ۱، ۲ و ۳ بند (الف) دستورالعمل شماره ۴۸۲۵/۹۲/۱۰۰۰- ۲۰/۵/۱۳۹۲ سازمان تأمین اجتماعی ناظر بر نحوه ارائه اطلاعات که ارائه اطلاعات را منوط به بیان دلیل و علت درخواست اطلاعات از سوی متقاضی دانسته بود، مقرر می‌دارد: «بر اساس ماده ۲ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۶/۱۱/۱۳۸۷، هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آنکه قانون منع کرده باشد. موانع دسترسی به اطلاعات در فصل چهارم قانون تصریح شده است و مؤسسات مشمول قانون باید از ارائه اطلاعات موضوع فصل چهارم قانون خودداری نمایند. همچنین وفق ماده ۷ این قانون «مؤسسه عمومی نمی‌تواند از متقاضی دسترسی به اطلاعات هیچ‌گونه دلیل یا توجیهی جهت تقاضایش مطالبه کند». بنا بر مراتب ردیف‌های ۱، ۲ و ۳ بند (الف) دستورالعمل شماره ۴۸۲۵/۹۲/۱۰۰۰- ۲۰/۵/۱۳۹۲ سازمان تأمین اجتماعی که به نحو اطلاق و بدون ذکر قیود مذکور در قانون، ارائه آمار را به اخذ درخواست کتبی که در بر گیرنده علت درخواست باشد، منوط کرده است، به شرح فوق‌الذکر مغایر قانون است...». دادنامه شماره ۴۷۰ مورخ ۲۷/۳/۱۳۹۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص تقاضای ابطال بخشنامه شماره ۲۸/۱۷۳۰۳- ۱۳۹۱/۲/۱۲ شهرداری مشهد نیز مشابه رای فوق بیان می‌دارد: «طبق مواد ۶ و ۷ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ مقرر شده است: ماده ۶- درخواست دسترسی به اطلاعات شخصی تنها از اشخاص حقیقی که اطلاعات به آنها مربوط می‌گردد یا نماینده قانونی آنان پذیرفته می‌شود. ماده ۷- مؤسسه عمومی نمی‌تواند از متقاضی دسترسی به اطلاعات هیچ‌گونه دلیل یا توجیهی جهت تقاضایش مطالبه کند. بنابراین ایجاد محدودیت برای ارباب رجوع در پرونده‌های مربوط به آنها تحت عنوان رعایت مقررات اداری در خصوص اختیار قرار ندادن سوابق اداری در

اعلام، طبقه‌بندی و خروج از محرمانگی اسناد اداری در پرتو ... | قهرمانی و همکاران | ۲۰۳

بخشنامه شماره ۱۷۳۰۳/۲۸-۱۲/۱۳۹۱/۲/۱۳۹۱ شهرداری مشهد مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات وضع شده ...^۱.

علاوه بر اینها در نظام حقوقی ایران، موانع متعددی برای تحقق نظام جامع اسرار دولتی از بعد حقوقی وجود دارد. نخست اینکه قانون مادر در مورد اسرار دولتی وجود نداد و مشکل دوم، فقدان تعریفی جامع و مانع از اسرار دولتی است.^۲ اما امید است که مجلس شورای اسلامی با توجه به نکات ذکر شده به وضع قانونی جامع و عام در این زمینه بپردازد.

۳. خروج از محرمانگی اسناد اداری در نظام حقوقی ایران و آمریکا

خروج از طبقه‌بندی^۳ به فرآیندی در سیستم اداری اطلاق می‌شود که به موجب آن سند از حالت طبقه‌بندی خارج شده و در دسترس عموم قرار می‌گیرد.^۴ خروج یک سند از طبقه‌بندی زمانی صورت می‌گیرد که ارزش و اهمیت مطالب مندرج در آن در نتیجه عواملی مانند زمان، انتشار غیرمجاز یا اضافه شدن مطلب و اوراق جدید دچار تغییر و تحول گردد. در این بخش سعی می‌گردد نظام حقوقی حاکم بر خروج اسناد از حالت طبقه‌بندی در ایران و ایالات متحده آمریکا مورد مطالعه قرار گیرد.

۱. ظاهراً شعبات دیوان عدالت در مقایسه با هیات عمومی، رویکرد مطلوبتری در این خصوص داشته‌اند. برای نمونه مطابق دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۵۶۰۰۲۲۱ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۴ شعبه ۱ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری ابلاغ محرمانه اطلاعات اداری مانع و ناقض حقوق مکتسب اشخاص دانسته نشده است. مطابق دادنامه مزبور: «نظر به اینکه تجدید نظرخواه دلیل و ایراد مؤثری که زمینه نقض رأی معترض عنه را فراهم آورد ارائه و ابراز ننموده است و از طرفی وجود بحران در کشور سوریه بصورت رسمی از تاریخ ۹۱/۵/۱ توسط مبادی ذیربط اعلام شده است و صرفاً اعلام مراتب به صورت محرمانه به وزارت بهداشت بدون ابلاغ آن بر دانشجویان متقاضی تحصیل در کشور مذکور ایجاد تکلیف برای نامبردگان نمی‌نماید و چون آغاز به تحصیل تجدیدنظر خوانده قبل از تاریخ اعلام بحران بوده است و انتقال ایشان به داخل به دلیل وجود شرایط اضطراری و خاص امنیتی می‌باشد، لذا مقررات مربوط به انتقال دانشجویان عادی در خصوص مشارالیه قابلیت اجرایی ندارد، بنابراین نظر به مراتب مذکور و حق مکتسب تجدیدنظر خوانده، رأی معترض عنه موافق مقررات اصدار یافته و ضمن رد تجدید نظرخواهی با استناد به ماده ۷۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رأی صادره از شعبه ۱ بدوی عیناً تأیید می‌گردد ...».

۲. آزاده سادات طاهری و محمدرضا ویژه، همان، ص ۲۵۱.

3. Declassification.

4. James David, "Progress and Problems in Declassifying U.S." Government Records, Journal of Government Information, 30, (2004), at 443.

۳-۱. نظام حقوقی آمریکا

در حقوق آمریکا به موجب قانون آزادی اطلاعات و همچنین فرمان‌های اجرایی ۱۲۹۵۸ و ۱۳۵۲۶، انحای مختلفی برای خروج اطلاعات از حالت طبقه‌بندی پیش‌بینی گردیده است. همچنین سازوکار ویژه‌ای برای بایگانی و دسترسی عموم به اسناد خارج شده، در نظر گرفته شده است.

۳-۱-۱. اشکال خروج از حالت محرمانگی

الف- خروج خودکار (مرور زمان)^۲

یکی از مواردی که موجب خروج اسناد از حالت محرمانگی می‌شود، مرور زمان یا خروج خودکار است. چرا که طبقه‌بندی همیشگی اطلاعات در نظام‌های دموکراتیک پذیرفته نیست و مهم‌ترین اطلاعات نیز باید پس از کاهش حساسیت به اطلاعات شهروندان برسد.^۳ طبق بخش ۱.۵ فرمان اجرایی ۱۳۵۲۶، مقام صلاحیت‌دار طبقه‌بندی باید زمان خروج اطلاعات طبقه‌بندی شده را از سیستم محرمانگی مشخص کند و تمام اسناد طبقه‌بندی شده حداکثر ده سال پس از اعلام طبقه‌بندی شدن آن‌ها بایست از سیستم محرمانگی خارج شود؛ مگر اینکه خطر آسیب به امنیت ملی همچنان باقی باشد که در این صورت می‌توان حداکثر تا ۲۵ سال پس از طبقه‌بندی از سیستم محرمانگی خارج کرد.

البته خارج حالات از فوق، به موجب قسمت ۳.۳ فرمان اجرایی ۱۲۹۵۸، سازمان اداری تحت شرایط خاصی می‌تواند مدت زمان محرمانگی را تا بیش از ۲۵ سال نیز تعیین کند. در این حالت اگر سازمان مربوطه مدت زمان محرمانگی را بیش از ۲۵ سال تعیین کند، هر شخص یا سازمان دیگری که خود را در انتشار اطلاعات حساس سند مربوطه ذینفع می‌بیند، می‌تواند به تصمیم سازمان اعتراض کند. علاوه بر این، اسناد اداری در صورتی که با سلاح‌ها و منابع کشتار جمعی در ارتباط باشند یا مشمول دستور ویژه^۴

1. Executive Order 12958 in 1995 Signed by Bill Clinton.

2. Automatic Declassification.

3. David James, op. cit. at 442.

4. Special Permission.

باشند، می‌توانند بیش از ۵۰ سال نیز طبقه‌بندی شوند و برای طبقه‌بندی بیش از ۷۵ سال نیز می‌بایست دستور ویژه را اخذ کنند.

ب- خروج به موجب بازنگری سازمانی

در این حالت، اشخاص (اعم از حقیقی و حقوقی) جهت خروج اسناد از حالت طبقه‌بندی، به سازمان مربوطه که سند را در زمره اطلاعات طبقه‌بندی قرار داده است درخواست خروج و بازنگری می‌دهند و سازمان مربوطه هم موظف است پس از بررسی درخواست فرد، به طور مستدل نظر خود را مبنی بر قبول یا رد درخواست اعلام دارد. در صورت رد درخواست، خواهان می‌تواند مجدداً از تصمیم صادره تجدیدنظرخواهی کند. اگر درخواست خواهان مجدداً رد شد، نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا سازوکار خاصی را پیش‌بینی کرده است.

هیئتی موسوم به هیئت تجدیدنظرخواهی از امنیت طبقه‌بندی شده بین سازمانی^۱، بعنوان گزینه جایگزین سیستم قضایی تلقی می‌شود و وظیفه حل اختلاف میان متقاضی اطلاعات و اداره مربوطه از طریق میانجیگری را بر عهده دارد. به نظر می‌رسد بوجود آوردن این هیئت، پیشرفت قابل ملاحظه‌ای در زمینه حل اختلافات مربوط به درخواست اطلاعات باشد. با این وجود پیگیری خواسته در این نهاد، خللی در حق دسترسی افراد متقاضی در رجوع به دادگاه‌های فدرال بوجود نمی‌آورد. در همین راستا قبل از رجوع به دادگاه، باید مسیر بازبینی درون-اداره‌ای طی شود و قبل از اتمام این مسیر امکان طرح درخواست در دادگاه‌های فدرال وجود ندارد. شخص قبل از مراجع به دادگاه‌های قضایی، مشکل را در بطن نهاد اجرایی و سازمانی حل کند. بدین منظور اشخاص بایست قبل از مراجعه به دادگاه‌های فدرال به هیئت مذکور مراجعه کنند.^۲ هیئت مذکور بعنوان یک هیئت تخصصی و فنی، کیفیت بازنگری را افزون می‌کند و سرعت بازنگری بهبود می‌بخشد.

1. Interagency Security Classification Appeals Panel.

2. Christina E Wells, op. cit. at 1189.

پ- خروج به موجب بازنگری قضایی

به موجب قسمت ۶ (E) قانون آزادی اطلاعات، اگر شخص (اعم از حقوقی و حقیقی) مراحل سه گانه درون سازمانی را طی کرد و به نتیجه نرسید، می تواند از طریق نهاد بازنگری قضایی و مراجعه به دادگاه های فدرال اقدام کند. در همین راستا به موجب قانون آزادی اطلاعات ایالات متحده آمریکا، امکان بازنگری قضایی تصمیم هیئت تجدیدنظرخواهی از امنیت طبقه بندی شده بین سازمانی فراهم آمده است البته بازنگری به طی مراحل درون سازمانی مشروط است.

۲-۱-۳. بایگانی اسناد خارج شده

بایگانی و در دسترس عموم قرار دادن اسنادی که از حالت محرمانه خارج شده است اهمیت بسیاری دارد، زیرا علاوه بر اینکه دسترسی اشخاص به این اسناد تسهیل می گردد، لوازم اجرای حق انتشار اطلاعات نیز فراهم می شود. در همین راستا سیستم حقوقی آمریکا، اداره بایگانی و آرشیو ملی^۱ را پیش بینی کرده است. تمامی اسنادی که به هر دلیلی از حالت طبقه بندی خارج شده است، در سازمان فوق که اصطلاحاً NARA نامیده می شود به موجب برنامه خروج از طبقه بندی به صورت خودکار در اختیار قرار داد. این سازمان از سال ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۶، چیزی بالغ بر ۴۶۰ میلیون صفحه از اطلاعات خارج شده را در اختیار عموم قرار داد.^۲ همچنین در سال ۲۰۰۹ به موجب فرمان اجرایی ۱۳۵۲۶ مرکزی موسوم به مرکز ملی حذف طبقه بندی^۳ در «NARA» تاسیس گشت که بطور تخصصی، بایگانی و انتشار عمومی اطلاعاتی خارج شده از حالت طبقه بندی را بر عهده دارد.

1. National Archives and Records Administration.

2. National Archives and Records Administration, 2007, <https://www.archives.gov>, 2019.

3. National Declassification Center.

۲-۳. نظام حقوقی ایران

برخلاف حقوق ایالات متحده آمریکا، در مقررات فعلی ایران برنامه و تکلیف قانونی جهت خروج از حالت طبقه‌بندی شده بصورت خودکار و سیستماتیک وجود ندارد و مرجعی برای رسیدگی به شکایت اشخاص جهت خروج از طبقه‌بندی پیش‌بینی نگردیده است و صرفاً بصورت مختصر آنهم در آیین‌نامه طرز نگاهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و طبقه‌بندی و نحوه مشخص نمودن نوع اسناد و اطلاعات مصوب ۱۳۵۴/۱۰/۱ نحوه خروج مشخص گردیده است. مطابق ماده ۴ اصلاحی آیین‌نامه فوق‌الذکر، هیأت وزیران مقرر نموده است: «برای تغییر طبقه یک سند یا خروج آن از طبقات چهارگانه، هر یک از سازمان‌ها به مقتضای وظایف و طبع کار خود دستورالعملی تهیه خواهد کرد. اگر تغییر طبقه یا خروج از طبقات به سندی مربوط باشد که از سازمانی به سازمان دیگر فرستاده شده است، اتخاذ تصمیم بر عهده سازمان ارسال‌کننده سند خواهد بود». همین‌طور در تبصره ۳ ماده ۲۶ قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح، مطلب مشابهی ذکر گردیده است. مضاف بر آیین‌نامه فوق، در تبصره ماده ۹ قانون ایمنی زیستی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۸/۵/۷ مجلس شورای اسلامی، مقرر گردیده است: «در صورت بروز شرایط اضطراری ناشی از بروز حوادث غیرمترقبه و یا انتشار ناخواسته موجودات زنده تغییر شکل یافته ژنتیکی، دستگاه اجرایی ذی‌صلاح مجاز است ضمن اعلام رسمی به دارنده مجوز، بخشی از اطلاعات محرمانه مورد نیاز را از وضعیت طبقه‌بندی خارج و حسب مورد در اختیار دستگاه‌های اجرایی دیگر به منظور اقدامات لازم قرار دهد». در این صورت شخص دارای مجوز حق هیچگونه ادعایی را نخواهد داشت و بنظر، نگارش قانون صحیح نبوده و چنین به نظر می‌رسد که خروج از طبقه‌بندی به مفهوم امکان دسترسی ادارات است و شامل سایر اشخاص نمی‌گردد.

در این راستا چند نکته قابل ذکر است: اولاً مدت زمان مشخصی برای خروج خودکار اسناد طبقه‌بندی شده مشخص نگردیده است. ثانیاً امکان درخواست یا شکایت افراد چه به صورت درون سازمانی و چه به صورت قضایی پیش‌بینی نگردیده است. ثالثاً با توجه به پیشینه اسرارگرایی که در سازمان‌ها و مؤسسات دولتی وجود دارد قبول این نظر که آن مسئول، اسناد را از طبقات خارج کند و در دسترس عموم قرار دهد بسیار خوش‌باورانه

است.^۱ رابعاً قانون‌گذار برنامه‌ای جهت خروج موثر و مفید پیش‌بینی نکرده و لازم است در مقررهای الزام‌آور، خروج برنامه‌ریزی شده موثر و مفید اسناد و اطلاعات طبقه‌بندی شده را در تمامی درجات طبقه‌بندی و تقلیل آنها پیش‌بینی نماید تا ضمن اینکه این اسناد در معرض افکار عمومی و صاحبان اندیشه واقع می‌گردد از مزیت‌های آن جهت اصلاح نظام اداری و در جهت منفعت عمومی استفاده گردد.

نتیجه‌گیری

بیان گردید که اصل دسترسی آزاد به اطلاعات در جوامع معاصر از حقوق اساسی شهروندان قلمداد می‌شوند. تحدید این حق نیز مشابه هر حق دیگری و وارد ساختن استثناء بر آن نیازمند وجود و تعبیه چارچوبی مشخص در این خصوص است. استثنای اصلی وارد بر حق دسترسی آزاد بر اطلاعات نیز، محرمانه بودن اسناد اداری است که به مقتضای نظم عمومی و مقتضیات اداره عمومی ناگزیر است. اما نکته اساسی در این خصوص این است که حق دسترسی آزاد به اطلاعات و اسناد اداری که لازمه تحقق حق بر تعیین سرنوشت و حق مشارکت شهروندان در اداره امور عمومی است، اصل بوده و محرمانگی اسناد و اطلاعات اداری استثناء است. در نتیجه باید قواعد اصل و استثنای رعایت شده و در خروج از حکم اصل به موجب اسباب موجه و مدلل باشد و در صورت تردید در شک، حکم اصل یعنی دسترسی آزاد به اطلاعات جاری شود. در واقع تنظیم سیستم محرمانگی اسناد اداری و دسترسی آزاد مردم به اطلاعات، دو کفه ترازوی سنجش عملکرد سیستم اداری است. سیستمی در این زمینه موفق است که در عین محافظت از اطلاعات مهم و ضروری، دسترسی مردم به اطلاعات را حق آنان بداند و با تهیه سازوکاری مناسب باعث افزایش سرعت و سهولت دسترسی مردم به اطلاعات شود.

در این مقاله مشخص شد مقام اصلی صلاحیت‌دار تعیین سیستم محرمانگی در آمریکا علاوه بر کنگره، ریاست جمهوری است که در قالب فرمان اجرایی؛ سیستم محرمانگی و استانداردهای حاکم بر آن را تعیین می‌نماید اما در نظام حقوقی ایران، مرجع صلاحیت‌دار مجلس شورای اسلامی است که در قوانین و مقررات مختلف این صلاحیت را به نهادهای مختلف واگذار نموده است و مرجع یا نهاد واحدی در این خصوص وجود ندارد. این

۱. رضا سید موسوی، همان، ص ۷۹.

عدم وجود مرجع واحد برای تنظیم روابط در این خصوص، موجب می‌شود که رویه‌های متفاوت حاکم شده و حقوق شهروندان در دسترسی به اطلاعات و اسناد اداری تضییع شود. مضاف بر این‌ها با مقایسه نحوه طبقه‌بندی هر دو سیستم مشخص شد که اولاً درجات طبقه‌بندی در نظام حقوقی کشورمان زیاد است و این امر مغایر استثناء بودن محرمانگی است. ثانیاً مدت زمانی هم برای خروج اطلاعات از محرمانگی تعیین نشده است و بویژه خروج خودکار از حالت محرمانگی مقرر و پیش‌بینی نشده است. ثالثاً امکان بازبینی اداری و همچنین نظارت قضایی بر عمل اداره در این خصوص در قوانین و مقررات مربوطه پیش‌بینی نشده است و این امر مانع از تحقق مطلوب حق بر دادخواهی مندرج در اصل ۳۴ قانون اساسی است. بطور کلی نظام حقوقی ایران نیازمند قانونی جامع و مانع در خصوص طبقه‌بندی اطلاعات و اسناد اداری و نحوه خروج آنها است.

همچنین راجع به خروج اطلاعات از حالت طبقه‌بندی در نظام حقوقی ایران مقررات خاصی وجود ندارد؛ در حالی که در نظام حقوقی آمریکا، در قوانین مختلف به این امر پرداخته شده است. توجه به موضوع خروج اطلاعات و اسناد اداری از حالت محرمانگی امری لازم و ضروری است. چرا که لازمه استثناء بودن امری، تفسیر مضیق از آن و موضوعیت حکم اصل در موارد تردید است. حالت محرمانگی اسناد و اطلاعات اداری نیز بعنوان یک استثنا مبتنی بر عنصر ضرورت حفظ امنیت و نظم عمومی است و مصادیق نظم عمومی و امنیت در خصوص اسناد و اطلاعات اداری، موقتی بوده و دائمی نیستند. بر این اساس لازم است که خروج خودکار این اسناد و اطلاعات از حالت محرمانگی به موجب قانون مشخص و معین شود. باید خاطر نشان ساخت که تحقق حق بر تعیین سرنوشت و مشارکت شهروندان در اداره امور عمومی مستلزم دسترسی به اطلاعات و اسناد عمومی و اداری است و تعبیه و پیش‌بینی چارچوب قانونی دقیق در این خصوص لازم و ضروری است.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Ghafor Ghahramani		https://orcid.org/0000-0002-3422-2154
Mohammad Sharifshahi		https://orcid.org/0000-0002-9105-2089
Seyed Mohammad Sadeqh Ahmadi		https://orcid.org/0000-0003-3350-9658

منابع

کتاب‌ها

- انصاری، باقر، *حقوق ارتباط جمعی* (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۶).
- هداوند، مهدی و همکاران، *آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری* (مطالعه تطبیقی)، معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضاییه، مرکز مطالعات توسعه قضایی، چاپ دوم (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۱).

مقاله‌ها

- حاجی، زهرا، «بررسی قانون انتشار و دسترسی به اطلاعات و آثار آن در نظام حقوقی مطبوعات»، فصلنامه علوم خبری، سال دوم، شماره ۹، (۱۳۹۳).
- رضایی‌زاده، محمد جواد، «مبانی حق دسترسی شهروندان به اسناد و اطلاعات دولتی»، فصلنامه حقوقی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۹، شماره ۴، (۱۳۸۸).
- طاهری، آزاده سادات و ویژه، محمدرضا، «تحلیلی بر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در پرتو اصول کلی حاکم بر دسترسی به اطلاعات»، فصلنامه پژوهش حقوق شماره ۳۵، سال سیزدهم، (۱۳۹۰).
- نمک‌دوست تهرانی، حسن، «آزادی اطلاعات و حق دسترسی؛ بنیان دموکراسی»، مجلس و پژوهش سال دهم، شماره ۴۲، (۱۳۸۲).

پایان‌نامه

- سید موسوی، رضا، *نظام حقوقی محرمانگی اسناد اداری عمومی در ایران*، پایان‌نامه دوره کارشناسی ارشد، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، (۱۳۹۵).

References

Books

- Amiri, Amin Pashaye, *Freedom of Information and National Security: A Study of Judicial Review under U.S. Law* (Munich: Herbert Utz Verlag, 2015).
- Ansari, Bagheri, *Mass Communication Rights* (Tehran: SAMT Publication, 2007). [In Persian]
- Birkinshaw, Patrick, *Freedom of Information: The Law, The Practice and the Ideal*, Fourth Edition (London: Cambridge University Press, 2010).
- Brooks, Nathan, *The Protection of Classified Information: The Legal Frame Work*, (CRS Report for Congress: Congressional Research Service, 2004), available at: [https:// sgp.fas.org/crs/RS21900](https://sgp.fas.org/crs/RS21900).
- Hadavand, Mehdi et. al., *Procedures for Decision-making in Administrative Law* (Comparative Study), Legal Vice-Chancellor and Judicial Development of the Judiciary, Center for Judicial Development Studies, Second Edition (Tehran: Khorsandi Publication, 2012). [In Persian]
- Joseph, Sarah; Schultz, Jenny; Castan, Melissa, *The International Covenant on Civil and Political Rights Tights* (New York: Oxford, 2000).
- Gereth, H.H, & C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 2014).
- Reeves, Richard, *President Nixon: Alone in the White House* (1st Touchstone ed. 2002. ed.), (New York: Simon & Schuster, 2002).
- Schlesinger Arthur M, *The Imperial Presidency* (Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 1973).

Articles

- Contrubis, John, "Executive Orders and Proclamation", CRS Report for Congress, Received Through the CRS web, (1999).
- David, James, "Progress and Problems in Declassifying U.S", Government Records, Journal of Government Information, 30, Issue 4. (2004).
- Haji, Zahra, "Examining the Publication Law and Access to Information and Its Works in the Legal System of the Press", News Science Quarterly, Second year, number 9, (2014), [In Persian]
- Halstuk, Martin E, "Holding Spymaster Accountable After 11/9: a Proposal Model for CIA Disclosure Requirements Under the Freedom of Information Act", HASTINGS COMM. & ENT. L.J. 79, (2004).
- Harold, Relyea, "The Presidency and the People's Right to Know, in the Presidency and Information Policy," Center for Study of Presidency, Washington, D.C American Bar Association Journal, Vol. 45, No. 7, (JULY 1959).
- Laski, Harold J, "Lord Acton: Idealist", The Dial, Vol. LXV, (1918).
- Melling, Gwyneth, "Washington Confidential: A Double Standard Gives Way to the People's Right to Know", Journalism & Mass Communication Quarterly, Vol. 92(4), Saga Publication, (2015).
- Mokrosinska, Dorota, "The People's Right to Know and State Secrecy", Canadian Journal of Law & Jurisprudence XXXI No.1, February, (2018).
- Namakdoost Tehrani, Hasan, "Freedom of Information and Right of Access; The Foundation of Democracy", Assembly and Research Year 10, No. 42, (2003), [In Persian].
- Rezaeezadeh, Mohammad Javad, "Basics of Citizens' Right to Access Government Documents and Information", Legal Quarterly, Journal of Faculty of Law and Political Science, Volume 39, Number 4 ,(2009), [In Persian].

اعلام، طبقه‌بندی و خروج از محرمانگی اسناد اداری در پرتو ... | قهرمانی و همکاران | ۲۱۳

- Pozen, David E, "Freedom of Information Beyond the Freedom of Information Act", University of Pennsylvania Law Review, Vol. 165, No. 2, (2017).
- Taheri, Azadehsadat & Vijeh, MohammadReza, "An Analysis of the Publication Law and Free Access to Information in Light of the General Principles Governing Access to Information", Law Research Quarterly, No. 35, Year 13, (2011). [In Persian]
- Wells, Christina E, "National Security", Information and the Freedom of Information Act", Administrative Law Review, No. 56, (2004).

Thesis

- Seyed Mousavi, Reza, The Legal System of Confidentiality of Public Administrative Documents in Iran, Master's Thesis, Faculty of Judicial Sciences and Administrative Services, (2016). [In Persian]

استناد به این مقاله: قهرمانی، غفور، شریف‌شاهی، احمد و احمدی، سید محمدصادق، «اعلام، طبقه‌بندی و خروج از محرمانگی اسناد اداری در پرتو حق دسترسی به اطلاعات در نظام حقوقی ایران و ایالات متحده امریکا»، پژوهش حقوق عمومی، (۷۶) ۲۴، (۱۴۰۱)، ۱۸۳-۲۱۳.

Doi: 10.22054/QJPL.2022.59931.2603