

شماره 4

رهنمودهای حکومت‌داری خوب

دسترسی به معلومات
و شفافیت عمومی



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

مرکز ارتقاء درستکاری در سکتور دفاعی

مرکز ارتقاء درستکاری در سکتور دفاعی (CIDS) تدابیر درستکاری کاری و ضدفساد و نیز حکومتداری خوب در سکتور دفاعی را ترویج می‌کند. این مرکز و همکاران نوژی و بین‌المللی آن به دنبال ایجاد کفایت کاری، افزایش آگاهی و فراهم کردن امکانات عملی برای کاهش ریسک فساد می‌باشند. مرکز ارتقاء درستکاری در سکتور دفاعی در سال 2012 توسط وزارت دفاع ناروی ایجاد شد.

نظرات ارائه شده در این جزوه متعلق به نویسندگان آن است و لزوما دیدگاه وزارت دفاع ناروی را منعکس نمی‌کند و نباید به این وزارت‌خانه منتسب شود.

درباره نویسنده

فرانچسکو کاردونا کارشناس بین‌المللی همکار با مرکز ارتقاء درستکاری در سکتور دفاعی متخصص شناخته‌ای است که تمرکز او بر طراحی و ارزیابی اصلاحات در خدمات ملکی و ادارات عامه، قوانین اداری و عدلی، سیاست‌های ضد فساد و نیز نهادسازی می‌باشد. او تجربه گسترده‌ای در سطح بین‌المللی دارد؛ آقای کاردونا در اسپانیا، کشور متبوعش، در عرصه خدمات ملکی کار خود را آغاز کرد و سپس به مدت پانزده سال به عنوان تحلیلگر ارشد پالیسی در سازمان‌های بین‌المللی مثل سازمان همکاری‌های اقتصادی اروپا و پروگرام سیگما مشغول کار بوده است. در سیگما او به حدود 25 کشور در حال گذار و توسعه در اروپای شرقی، افریقا، امریکای لاتین و حوزه کارائیب در زمینه‌های کاری خود مشوره داده است. او به عنوان یک حقوقدان (دانشگاه والنسیا، 1976) فارغ التحصیل شده و چند مدرک ماستری در اداره عمومی دارد.

مقدمه

این رهنمود توسط فرانچسکو کوردونا، یکی از کارشناسان بین‌المللی ارشد مرکز ارتقاء درستکاری در سکتور دفاعی نوشته شده است. در اینجا می‌خواهم از او به خاطر تلاشش تشکر نمایم که اجازه داد از تخصص و تجربه طولانی او بهره ببریم.

می‌خواهم همچنین از انگرید بوستروود هم اظهار سپاس کنم که این نوشتار را ویرایش کرده است.

ما امیدواریم که این سهمگیری در موضوع حکومتداری خوب مورد استفاده مخاطبین در سکتور عمومی و دفاعی و بیرون از آن قرار گیرد. دسترسی عموم به معلومات در دموکراسی‌ها و جوامع باز ضرور است و نمایندگی از بنیانی برای حکومتداری خوب می‌کند. مرکز ارتقاء درستکاری در سکتور دفاعی از نظرات و پیشنهادات شما درباره این جزوه استقبال می‌کند.

اوسلو، 23 می 2016

پیر کریستنسن
دایرکتر

مرکز ارتقاء درستکاری در سکتور دفاعی چهارمین جزوه خود از مجموعه رهنمودهای حکومتداری خوب منتشر می‌کند. هدف ما از انتشار این جزوه‌ها ارائه مسائل کلیدی در عرصه «حکومتداری خوب» به مخاطبان، در نوشتارهای کوتاه، اما به شکلی است که موضوعات بیش از حد ساده نشده باشند.

نویسنده تلاش کرده که بهترین عملکردهای بین‌المللی در موضوع دسترسی عمومی به معلومات را در این جزوه خلاصه کند. ایجاد توازن میان دسترسی عموم به معلومات و حفاظت مشروع حکومت از برخی اطلاعات خاص، با هدف حصول اطمینان از امنیت کشور و شهروندان، بسیار دشوار است. این امر بخصوص در عرصه دفاعی چالش‌برانگیز است، چرا که حفاظت از اطلاعات در این عرصه یک نیاز است. گاهی، اما اتفاق می‌افتد که اطلاعاتی با هدف حفظ امنیت شهروندان محرمانه طبقه‌بندی می‌شود که در واقع دسترسی عامه به آن و بحث درباره آن اطلاعات بهتر به امنیت شهروندان کمک می‌کند. امیدوارم که بتوانیم در این زمینه توازن را برقرار کنیم.

فهرست

- 3.....معرفی
- 4.....«حق دانستن» هنوز جایگاه خود را نیافته
- 7.....شفافیت: از یک ارزش انتزاعی تا عمل نهادینه شده در نهادهای حکومتداری
- 10.....توازن نامطلوب با دیگر ارزش‌های عمومی
- 10.....دسترسی آزاد به معلومات و محرم بودن اسرار دولتی
- 14.....دسترسی آزاد به معلومات و حفاظت از افشاگران
- 19.....نتیجه‌گیری

موانعی دیگر پدید آمده است. محدودیت‌های اصلی شفافیت ناشی از مسئله حفاظت از اسرار کشورها و همچنین حفاظت از حریم خصوصی افراد است. این محدودیت‌ها قانونی هستند. اما باید آن‌ها را از اصل کلی شفافیت، یعنی دسترسی به معلومات، استثناء داشت.

حفاظت از اسرار دولتی تا جایی که قابل توجیه باشد، مشروع است، اما برای ایجاد شفافیت و عمل به آن، نیازی به توجیه نیست. با این حال، این موضوع در بسیاری از کشورها صدق نمی‌کند. گذشته از آن «حق دانستن» و حفاظت از اسرار دولتی دو مسئله مخالف هم است. بسیاری از مردم به اشتباه باور دارند که امنیت و دفاع ملی قاعدتا باید از دخالت قانون و تدقیق دموکراتیک مصون باشد.

در این نوشتار عمدا موضوع معلومات خصوصی (چه شخصی و چه مرتبط با کسب و کار) کنار گذاشته شده تا تمرکز کامل بر روی دسترسی به معلومات مهم برای عموم باشد. چرا که دسترسی به معلومات مهم برای عموم در تقویت حکومتداری خوب نقش دارد، در حالی پنهان کردن چنین معلومات احتمال از بین رفتن ویژگی‌های دموکراتیک یک حکومت را افزایش می‌دهد.

معلومات، آزادی بیان و شفافیت از ملزومات اصلی دموکراسی به شمار می‌روند چرا که برای مشارکت آگاهانه شهروندان در پروسه سیاسی و در نهایت، در حفاظت از حقوق بشر، ضروری است. دسترسی به معلومات بخش و عنصر هر دموکراسی واقعی است چرا که این دسترسی در واقع از مشارکت شهروندان حمایت می‌کند و مقامات دولتی و در کل دولت را به حسابدگی وادار می‌کند. دسترسی به معلومات عزت نفس افراد را به عنوان شهروند افزایش داده و خطر استبداد، فساد و سوءمدیریت را کاهش می‌دهد.

این جستار به موضوع تثبیت تدریجی شفافیت به عنوان یک اخلاق عمومی در کشورهای مختلف می‌پردازد. این روزها، شفافیت نشانه حکومت‌داری خوب است. هر چه یک کشور بازتر و شفاف‌تر باشد، احتمالا کارکرد بهتر سیستم حکومتداری عمومی بیشتر است.

ما در این نوشتار به بررسی روند و وضعیت نهادینه شدن شفافیت در طرزالعمل‌های اداری در کشورهای حوزه سازمان همکاری‌های اقتصادی و انکشاف و اتحادیه اروپا می‌پردازیم و خواهیم سنجید که تا چه حد موانع بر سر راه شفافیت در اداره در این کشورها در حال برطرف شدن است و یا چه

«حق دانستن» هنوز جایگاه خود را نیافته

خود را در یکی از کشورهای عضو اتحادیه ثبت کرده، به اسناد نهادها، انجمن‌ها، ادارات، و آژانس‌های اتحادیه اروپا، در هر قالبی که تهیه شده باشند، حق دسترسی دارد.» منشور اتحادیه اروپا برای حقوق اساسی، که حالا تمام کشورهای این اتحادیه عضو آن هستند و لازم‌الاجرا است، صریحا «حق هر فرد در دسترسی داشتن به دوسیه خود» (ماده 41) و نیز حق دسترسی به اسناد نهادهای اتحادیه اروپا (ماده 42) را تضمین می‌کند.

سازمان همکاری‌های اقتصاد و انکشاف/سیگما می‌گویند حق دسترسی به اسناد اداری به تازگی به عنوان یک حق بشری اساسی شناخته شده است. با این همه، شفافیت اداری در بسیاری از کشورهای غربی همواره به عنوان یک نکته مثبت پنداشته می‌شده است، هر چند اغلب پیامدی محسوسی به دنبال نداشت است. یکی از مثال‌های اولیه خوب شفافیت کشور سویدن بوده است که در آن اصل دسترسی عمومی به اسناد رسمی در سال 1766 در چارچوب قانونی برای آزادی مطبوعات گنجانده شد. فنلاند در سال 1915 قانون مشابهی تصویب کرد و در سال 1970، ناروی و دنمارک نیز قوانین مشابهی تصویب کردند. در ایالات متحده، اولین قانون آزادی معلومات (FOIA) در سال 1966 انفاذ شد. استرالیا، کانادا و نیوزیلند در سال 1982-1983 قوانین مشابهی تصویب کردند، ولی در بریتانیا و دیگر کشورهای قاره اروپا، اصل شفافیت با مقاومت بیشتری روبرو شد. در

جهان شاهد افزایش تقاضا بر شفافیت و آزادی معلومات است. حدود 105 کشور حالا قوانینی در رابطه با دسترسی به معلومات عمومی دارند،¹ هرچند کیفیت و پیمانانه این قوانین متفاوت است. علاوه بر این، بسیاری از دولت به سازمان «همکاری دولت باز» می‌پیوندند، که یک ائتلاف جهانی برای ارتقاء شفافیت است که در سال 2011 ایجاد شد. در سال 2015 این سازمان شامل 66 کشور بود.²

نهادهای بین‌المللی حقوق بشر، به شمول کمیته حقوق بشر سازمان ملل متحد (2011)، محکمه داخلی آمریکایی حقوق بشر (2006) و محکمه اروپایی حقوق بشر (2009 و 2013) فیصله کرده‌اند که دسترسی به معلومات از جانب نهادهای عمومی از جمله حقوق بشری است، سخنی که در پیمان لیسبون در سال 2010 (در ماده 15 پیمان اتحادیه اروپا - TEU) گنجانده شد.

ماده 15 این پیمان مقرر کرده که «به منظور ارتقاء حکومت‌داری خوب و حصول اطمینان از مشارکت جامعه مدنی، نهادها، انجمن‌ها، ادارات، و آژانس‌های اتحادیه اروپا کار خود را تا حد ممکن به صورت باز انجام می‌دهند»، و تاکید کرده که «هر شهروند اتحادیه اروپا و هر فردی که به صورت طبیعی یا قانونی در این اتحادیه زندگی می‌کند و یا نمایندگی

1 Global Right to Information Rating (RIT). Available at <http://www.rti-rating.org/country-data>

2 Open Government Partnership. Available at <http://www.opengovpartnership.org/>

بخش در بسیاری از نقاط جهان است.

انتخابات آزاد و عادلانه ضروری است، اما برای انکشاف دموکراسی با کیفیت کافی نیست. در سال‌های اخیر بسیاری از حکومت‌های استبدادی از طریق پروسه‌های رسمی انتخاباتی به قدرت رسیده‌اند. گزارش آزادی جهان از موسسه فریدوم هاوس در سال 2015 نشان می‌دهد که آزادی برای نهمین سال پیاپی در جهان سیر نزولی داشته است.⁶ در این گزارش به انکشافی مضطرب‌کننده اشاره شده است: تعدادی از کشورها به ترصد دولتی، محدودیت‌ها در ارتباطات اینترنتی و اختیارات شخصی رو آورده‌اند. این گزارش می‌گوید که 26% از کشورهای جهان «آزاد» نیستند. علاوه بر این، در برخی کشورها تلاش‌هایی برای معکوس ساختن پیشرفت‌های به دست آمده در زمینه حق شهروندان به دانستن این‌که دولت‌ها چه می‌کنند، صورت گرفته است.

ابتدا ضامن شفافیت فقط قانون پروسه‌های اداری یا APAs بود. اما در جریان دو دهه اخیر، «پروسه‌های شفافیت» با گسترش قوانین آزادی معلومات در سرتاسر جهان، تکمیل شد.³

در سال 1999، یزقل درور⁴ درباره نیاز به شفافیت در حکومت‌ها به طور مفصل توضیح داد و پس از مفهوم‌سازی آن در قالب معیار و ابزار، نتیجه گرفت که «افزایش شفافیت باید در قالب ارتقاء ظرفیت‌ها برای حکومت‌داری و پیشرفت به سوی «دموکراسی با کیفیت» در نظر گرفته شود.» همزمان، امارتیا سن (1999)⁵ این نظریه را مطرح کرد که تضمین شفافیت در آزادی‌های فردی و کاهش فساد نقشی کلیدی دارد.

بسیاری کشورها دسترسی به معلومات را از حقوق اساسی شهروندان خود به شمار می‌آورند. در ظاهر، تعامل میان قوانین ملی دسترسی به معلومات و فعالیت‌های بین‌المللی برای تثبیت معیارها در این زمینه، قادر است حرکت غیرقابل توقفی به سمت حمایت از شفافیت را آغاز کند. اما این تصور احتمالاً در واقعیت صدق نمی‌کند. شفافیت به عنوان یک ویژگی حکومتداری یک کار دوامدار با اهداف انگیزه

3 OECD. 2010. "The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards", *SIGMA Papers*, No. 46. Paris: OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5km4g0zftq27-en>

4 Dror, Yehezkel. 1999. "Transparency and Openness of Quality Democracy". *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities*. M. Kelly, Ed. Maastricht: NISPAcee Forum, 1999, 25-43.

5 Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Anchor Books, Alfred A. Knopf Inc. Publisher New York, 38-40.

6 Freedom House. 2015. "Freedom in the World 2015". Available at: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015?gclid=CLHLzT0o8GCFafnwgodQEMKkw#Vg6Jefntmkp>

وجود دارد. این پارادوکس به چه معناست؟ چگونه می‌تواند پیامدهای چنان انحرافی را مدیریت کرد؟ چگونه است که با وجود حرکت بین‌المللی به سمت شفافیت دولت‌ها، برخی از افشاگری‌ها درباره رفتار مقامات و پالیسی‌های دولتی مشکوک (قضیه اسنودن، ویکی‌لیکس، مانینگ، لکس-لیک، اسنادپاناما و غیره) در سال‌های اخیر رونما شده‌اند؟ آیا دولت‌ها با اتخاذ پالیسی‌های شفاف‌تر می‌توانستند مانع از این افشاگری‌های گسترده شوند؟

بخشی از این نوشتار به موضوع مدیریت گذار از شفافیت و «حق دانستن» به عنوان صرفاً یک ارزش انتزاعی دموکراتیک به عملی کردن نهادینه‌سازی آن در جامعه و حکومت می‌پردازد. فرض ما، مثل هانا آرنت، این است که هیچ دموکراسی و آزادی بدون نهادهایی که از آن حفاظت کنند، وجود نخواهد داشت. درون‌مایه اصلی تفکر سیاسی آرنت تاکید او بر این نکته است که آزادی بیرون از نهاد نمی‌تواند وجود داشته باشد. همانند مونتسکیو، آرنت نیز قدرت و آزادی را متعلق به هم می‌دانست.¹¹

در تابستان 2015، تیتز یکی از روزنامه‌های بریتانیا این بود: «حکومت با هدف قرار دادن آزادی معلومات حق دانستن شهروندان را تهدید می‌کند».⁷ ویکتور اوربان، صدراعظم هنگری (مجارستان) در تاریخ 26 جولای 2014 گفت که قصد دارد لیبرال دموکراسی را از بین ببرد و یک «دولت ناآزاد» همانند روسیه و ترکیه ایجاد کند.⁸ نظریه «دموکراسی‌های ناآزاد» در سال 1997 از سوی فرید ذکریا به بحث گرفته شد⁹ و منظور دموکراسی‌هایی رسمی است که در آن حقوق فردی اساسی و نهادهایی که از آزادی و کرامت انسانی در مقابل جبر - چه از سوی دولت یا دین یا جامعه - حفاظت کنند، وجود ندارد. نظریه لیبرال دموکراسی یا دموکراسی به معنای آن است که دولت‌ها باید حساسه باشند. طوری که فوکویاما می‌گوید «دولت‌های حساسه به معنی آن است که حاکمان باور دارند که آن‌ها در برابر مردمی که بر آن‌ها حاکمیت می‌کنند، مسئولیت دارند و منافع مردم را بالاتر از منافع خود می‌دانند».¹⁰

در حالی که نهادهای بین‌المللی و دولت‌های زیادی با گسترش دسترسی به معلومات و آزادی بیان ارزش‌های دموکراتیک را ارتقاء می‌بخشند، نگرانی‌های فزاینده‌ای از لغزش کشورها - به شمول برخی کشورهای اروپایی- به سمت اقتدارگرایی و تمامیت‌خواهی نیز

7 The Independent. 17 July 2015. Available at <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/the-end-of-foi-right-to-know-in-peril-as-government-targets-freedom-of-information-10397935.html>

8 Simon, Zoltan. "Orban says he seeks to end liberal democracy in Hungary". Bloomberg. 28 July 2014. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-07-28/orban-says-he-seeks-to-end-liberal-democracy-in-hungary>

9 Zakaria, Fareed. 1997. "The Rise of Illiberal Democracy". *Foreign Affairs*, Vol. 76, N° 6, Nov-Dec 1997, pages 22-43. Also available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/rise-illiberal-democracy>

10 Fukuyama, Francis. 2012. *The Origins of Political Order*. London: Profile Books. 321.

11 Berkowitz, Roger. 2012. *Jacques Rancière and Hanna Arendt on Democratic Politics*, in Hanna Arendt Center-Bard College. Available at: <http://www.hannaharendtcenter.org/?p=14131>

شفافیت: از یک ارزش انتزاعی تا عمل نهادینه شده در نهادهای حکومتداری

رسانه‌های سکتور خصوصی با ارائه معلومات موثق به مردم نقش تکمیلی در حفاظت از حقوق شهروندان دارند.

این روزها، «حق دانستن» اغلب به عنوان بخشی جداناپذیر از آزادی بیان حساب می‌شود. این فیصله‌ای بود که محکمه حقوق بشر امریکا در سال 2006 و محکمه حقوق بشر اتحادیه اروپا در سال 2009 و 2013 تایید کرد.¹³ کمیته حقوق بشر سازمان ملل متحد نیز در همین راستا در نظریه عمومی شماره 34 خود در تاریخ 29 جولای 2011 تاکید کرد که دسترسی به معلوماتی که نهادهای عمومی و خصوصی که با مردم سروکار دارند، یک حق اساسی بشری محسوب می‌شود و با حق آزادی بیان که در ماده 19 کنوانسیون سازمان ملل متحد در باب حقوق مدنی و سیاسی، مصوب 1948، مرتبط است.¹⁴

علاوه بر این، محکمه حقوق بشر اروپا در دوسیه گوجا در برابر مالدوا (فیصله شده در تاریخ 12 فبروی 2008) و دوسیه هاینیش در برابر جرمنی (فیصله شده در تاریخ 21 اکتبر 2011) برای حفاظت از افشاگران این دوسیه با استناد به ماده 10 کنوانسیون

«حق دانستن» هیچ ارزشی ندارد، مگر آن که از سوی نهادهای عمومی تضمین‌کننده دسترسی آزاد به معلومات مورد حمایت قرار گیرد. حرکت بین‌المللی در تسهیل دسترسی به معلومات و تعیین معیارهای بین‌المللی در این زمینه برای تثبیت حق دانستن به عنوان یک حق بشری نیز به جایی نخواهد رسید مگر آن که نهادهای ملی قدرت تطبیق آن را داشته باشند.

ساختار نهادهای قادر به حفاظت از حق دسترسی به معلومات به وضعیت‌ها خاص و چارچوب‌های ملی ارتباط دارد. کشورهایی که نهادهای دموکراتیک کارآمد ندارند احتمالاً در تضمین نه تنها حق دسترسی به معلومات، بلکه در حمایت از دیگر حقوق اساسی شهروندی نیز مشکلات خواهند داشت.

بیشتر کشورهای توسعه یافته احتمالاً از نظر تضمین حق دانستن هم در سکتور عمومی و هم خصوصی بهتر عمل می‌کنند، بخصوص اگر رسانه‌ها در این کشورها مستقل و مسلکی باشند. سروی فدراسیون جهانی آگهی‌دهندگان نشان می‌دهد که فرانسه، کشورهای اسکاندیناوی و کانادا به نظر می‌رسد کشورهایی هستند که در آن‌جا رسانه‌ها شفاف‌تر عمل می‌کنند و شرکت‌های تجاری بزرگ که اعلانات خود را به این روزنامه‌ها می‌سپارند نفوذ کمتری در تعیین محتوای آن‌ها دارند.¹² نقش دولت در حفاظت از حقوق شهروندان حیاتی است اما در این کشورها

13 Inter-American Court of Human Rights: Case Claude Reyes et al. vs. Chile, Judgment of 19 September 2006 (http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.pdf); and European Court of Human Rights: Case Társaság a Szabadságjogokért (Hungarian Civil Liberties Union) vs. Hungary, Judgment of 14 April 2009 ; (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92171>); European Court of Human Rights: Case Youth Initiative for Human Rights vs. Serbia, Judgment of 25 June 2013 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-120955>)

14 General Comment 34 of the UN Human Rights Committee: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

12 Global Media Transparency Index. 2014. Available at http://www.cnnnumerique.fr/wp-content/uploads/2014/12/WFA_MEDIA_TransparencyIndex_Feb2014.pdf

اروپایی حقوق بشر در خصوص حفاظت از آزادی بیان¹⁵ حکم خود را صادر کرد.

معمولا چارچوب قانونی متشکل از قانون دسترسی به معلومات و نهادهای موظف به حفاظت از آن است که ترتیبات حقوقی ابتدایی و مکانیسم‌های مدیریتی در این زمینه را فراهم می‌سازند. علاوه بر این‌ها، ممکن است کمشنرهای معلوماتی و نهادهای خاص دیگری نیز در این کار شامل باشند. چارچوب قانونی باید حفاظت از افشاگران را نیز دربرگیرد که موضوعی بسیار پیچیده است، طوری که بهتر است یک قانون جداگانه، طوری که سازمان همکاری‌های اقتصادی و انکشاف توصیه می‌کند¹⁷ برای آن تدوین شود.

برای نهادینه‌سازی، هیچ سیستمی برای انفاذ «حق دانستن» به شکل موثر کار نخواهد کرد، مگر آن‌که پروسه‌های رسمی و روشنی برای از میان برداشتن فرصت‌های پنهانکاری قدرتمندان و تشویق کارکنان دولتی در تمام سطوح به تطبیق آن پروسه‌ها (مثل توازن وظیفه دولتی در حفظ مسائل محرم با حق جامعه برای دانستن آن مسائل) وجود داشته باشد. چنین پروسه‌هایی باید تمام بخش‌های حکومتی را ترغیب کند که تعهد خود به انتشار معلومات عمومی را نشان دهند. این روندها به ویژه برای مدیریت سوابق، طی مراحل درخواست ارائه معلومات و انتشار فعالانه آن مهم است. این سه مسئله ستون‌های اصلی هرگونه نهادینه‌سازی «حق دانستن» است.¹⁸

بنابراین، از نظر مفهومی، امکان آن وجود دارد که «حق دانستن» و حفاظت از افشاگران را به هم پیوند داد. هر دوی این‌ها از حق آزادی بیان و حق عمومی برای پی بردن به نحوه کار نهادهای دولتی نمایندگی می‌کند. دسترسی آزاد به معلومات مهم برای مردم بدون حفاظت قاطع از افشاگران به عنوان یک حق و وظیفه مدنی ناقص خواهد بود. در واقع، محاکم بین‌المللی در فیصله‌های خود در این موارد در راستای پیوند حفاظت از دسترسی به معلومات، آزادی بیان و مشارکت فعال افراد در امور عمومی است.

نهادینه‌سازی «حق دانستن» نیازمند چارچوب‌های قانونی و عدلی کافی و پروسه‌های مدیریتی موثر است که با هم می‌توانند فرهنگ شفافیت را در محیطی که فرهنگ پنهان‌کاری مسلط است، ترویج دهند. اما گذار از پنهان‌کاری به سوی شفافیت و دسترسی به معلومات ممکن است راهی پرفراز و نشیب باشد، حتی در دموکراسی‌های قدیمی و پخته، طوری که وضعیت بریتانیا نشان می‌دهد.¹⁶

17 OECD, 2011. "G20 Anti-Corruption Action Plan: Protection of Whistleblowers: Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation". Available at: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/48972967.pdf>

18 Trapnell, Stephanie E. and Lemieux, Victoria L. 2015. "Transparency in the Public Sector: Drivers of Effectiveness in Right to Information Implementation". Paper presented at the 4th Annual Global Conference on Transparency Research. Università della Svizzera italiana, Lugano, Switzerland, June 4-6, 2015, Page 13. Available at: http://www.transparency.usi.ch/sites/www.transparency.usi.ch/files/media/trapnell_lemieux_transparency_in_the_public_sector_drivers_of_effectiveness_in_right_to_information_implementation.pdf

15 European Court of Human Rights: Cases Guja vs Moldova (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85016>) and Heinisch vs Germany (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105777>)

16 The Economist, 21 November 2015. "Freedom of Information: A little less free. The government seems keen to cloud public-sector transparency". Available at: <http://www.economist.com/news/britain/21678823-government-seems-keen-cloud-public-sector-transparency-little-less-free?cid1=cust/noonew/n/n/20151123n/owned/n/n/nwl/n/n/EU/email>

بر اساس سروی فوق بیشتر کمشنران معلومات (76%) در ظاهر مقامات مستقل قضایی هستند، که قدرت آن را دارند که فیصله‌های الزام‌آور صادر کنند که باید اجرا شود و 24% آن‌ها فقط می‌توانند توصیه ارائه کنند. کارکرد گروه دوم متکی بر رویکرد داوری است که تأکید آن بر حل اختلاف از طریق میانجیگری و مصالحه می‌باشد. برخی از کمشنران معلومات با صلاحیت قضایی، قدرت آن را نیز دارند که از مکانیسم‌های جبری، مثل نیروی پولیس هم برای یافتن معلومات استفاده کنند، طوری که مثلا در اسلوانیا رایج است.

85% کمشنران که صلاحیت صدور دستور برای افشاء معلومات و یا دستورات مشابه الزام‌آور دارند، می‌گویند که مقامات همیشه و یا در بیشتر موارد فیصله‌های آن‌ها را اجرا می‌کنند. در مقابل، کمشنرهایی که صلاحیت فقط ارائه توصیه دارند، می‌گویند به مشوره‌های آن‌ها هیچ وقت عمل نمی‌شود و فقط 45% آن‌ها گفته‌اند که به توصیه‌های آن‌ها فقط در دوسیه‌های عمده اجرا می‌شود.

از قوانین ملی و استانداردهای بین‌المللی مربوط به حق دسترسی به معلومات می‌تواند چند عنصر کلیدی در شکل‌دهی موفقانه نهادینه‌سازی حق دانستن استنتاج کرد. دسترسی به معلومات یک حق عمومی است و باید بر تمام معلوماتی که نهادهای دولتی دسترسی دارند، اطلاق شود (مگر آن عدم انتشار آن‌ها به خوبی قابل توجیه باشد) و نیز دسترسی به معلومات باید رایگان و بدون درخواست دلیل از متقاضی معلومات باشد. تقاضاها برای ارائه معلومات باید هرچه زودتر و در ظرف حداکثر 20 روز پاسخ داده شود (قوانین بیشتر کشورها این مدت را 15 تا 30 روز تعیین کرده است. استثناءها به پاسخگویی باید محدود باشد و فقط در صورتی اعمال شود که ارائه معلومات درخواست شده به زیان عموم باشد و این پرونده‌ها باید تحت نظارت باید یک نهاد مستقل مثلا نهاد داوری و یا کمشنر معلوماتی قرار داشته باشد. کسانی که تقاضای معلومات بر مبنی حق دانستن دارند باید بتوانند اختلاف نظر خود با مقامات را از طریق مکانیسم‌های عالی حل کنند (دری‌شایر صفحه 13.¹⁹

حفاظت از «حق دانستن» مسئولیت نهادها و مقامات مختلفی در کشورهاست که هر کدام اختیارات قانونی متفاوتی دارند. یک سروی نسبتاً تازه (که در سپتمبر 2013 منتشر و در نومبر 2014 به‌روز شد) از سوی مرکز آزادی معلومات وابسته به پوهنتون دوندی در اسکاتلند، نشان می‌دهد که در بسیاری کشورها کمشنران معلوماتی باید به مسلک‌های قضایی (وکیل، قاضی و غیره) تعلق داشته و واجد شرایط خاصی، (مثل سن، عدم عضویت احزاب سیاسی، تجربه مدیریت سطح بالا) داشته باشند که این شرایط در هر کشور البته متفاوت است.²⁰

19 Darbshire, Helen. 2015. "Critical Perspectives on Freedom of Expression: Ten Challenges for the Right to Information in the Era of Mega-Leaks", in McGonagle, Tarlach and Donders, Yvonne, ed.: *The United Nations and Freedom of Expression and Information Critical Perspectives*. Cambridge University Press.

20 Centre for Freedom of Information. 2014. "International Survey of Information Commissioners and Ombudsmen". Available at: <http://www.centrefoi.org.uk/research.php>

توازی نامطلوب با دیگر ارزش‌های عمومی

با این حال، در بسیاری کشورها، حتی در دموکراسی‌های پخته، توازن میان دسترسی به معلومات، حفاظت از افشاءگران و حفاظت از اطلاعات شخصی و تعریف «محرمانه» و «اسرار دولتی» همچنان یک معضل باقی مانده است.

دسترسی آزاد به معلومات و محرم بودن اسرار دولتی

اعمال سنتی مقوله «اسرار دولتی» یا *arcana imperii* از طریقه نهادینه سازی این موضوع در تمام کشورهای که از بطن کنگره وینا (1815) ایجاد شدند، احیاء شد. در بریتانیا به شکل قانون «امتیاز محرمانه دولتی» درآمد که تحت آن نهاد سلطنت از «امتیاز شاهی» برخوردار شد که مطابق با آن حق مطلق امتناع از به اشتراک گذاشتن معلومات با پارلمان و محاکم را یافت. دادگاه عالی امریکا نیز حق حکومت در «محرمیت اسرار» را که با نام امتیازات اجرایی یاد می‌شد، در دوسیه رینولد در مقابل ایالات متحده (1953) در جریان جنگ سرد به رسمیت شناخت. حکومت با برخورداری از امتیاز محرمت می‌تواند اعلام کند که هرگونه طرح عدلی یک قضیه خاص خطر افشاء اسرار دولتی و تهدید به امنیت ملی را دارد و قدرت آن را دارد که از محکمه بخواهد دوسیه را فقط بر همین اساس پیگیری نکنند. در مقابل می‌توان گفت که فرهنگ سیاسی دموکراتیک امروز در واقع شفافیت را

به طور تاریخی، اعمال سیاست در رژیم‌های مطلق‌گرا و یا اقتدارگرا مبتنی بر مخفی‌کاری است که خود یک ارزش مهم و نهادینه شده با عنوان «اسرار دولتی»²¹ شناخته می‌شود. تصامیم دولتی فقط توسط رژیم حاکم گرفته می‌شود که هیچ قانونی آن را به توضیح آن تصامیم به مردم عام ملزم نمی‌کند. تصمیم‌گیری مشارکتی در تناقض با ایده حاکمیت مطلق قرار دارد. حاکمیت علاوه بر امتیاز تصمیم‌گیری سری، شهروندان را با استفاده از چارچوب‌های قانونی و اجتماعی تحت نظر دارد، و از طریق آن، حاکمیت قدرتی نامحدود برای دسترسی و بازرسی زندگی شخصی شهروندان پیدا می‌کند.

دوره روشنگری (در اروپا) نقطع عطفی در درک ما از نقش پنهانکاری و شفافیت در سیاست بود. پس از آن بود که پنهانکاری و قدرت سلطنت در دخالت در زندگی شهروندان به چالش کشیده شد و به تدریج محدود شد. و هنگامی که مفهوم «حقوق انسان و شهروند» که توسط انقلاب فرانسه به میان آمد، طرفدار یافت، آن‌گاه مشروعیت سنتی پنهانکاری در حکومت کم‌کم محو شد و جای آن را مشروعیت شفافیت گرفت.²²

21 *Arcana imperii* is a Latin expression, which alludes to the necessity for the political power to keep parts or the totality of its actions and decision-making methods hidden. These should remain invisible to the subjects of a monarch or ruler in order for government to be effective. It needed to remain concealed from the public and as mysterious as possible, approximating the exercise of power to a religious or priestly function. Consistently, monarchs were ruling in the name of God. Nowadays it is an expression to designate the "state secrets" or "reasons of state" or, more generally even "the art of governing".

22 For an account of the historical evolution of secrecy and transparency, see Riese, Dorothee. 2014. "Secrecy and Transparency".

یک ارزش می‌داند، و محرمانگی و پنهانکاری را یک ضدارزش. در این زمینه، تمایل دولت‌ها به طبقه‌بندی برخی معلومات به عنوان محرمانه به طور گسترده‌ای زیر سوال می‌رود، شاید به این دلیل که این صلاحیت اغلب مورد سوءاستفاده قرار می‌گیرد. بسیار باور دارند که منافع عمومی و به تبع آن منافع ملی، از طریق شفافیت بهتر محافظت می‌شود تا پنهانکاری؛ چرا که پنهانکاری در خدمت منافع و اهداف کسانی است که قدرت سیاسی و یا اداری را در دست دارند و نه در خدمت منافع عمومی ملت.

یکی از مشکلات اصلی محرمانیت دولتی این است که هدف آن پنهانکاری در امور مبهم دفاعی و امنیتی یک کشور است. از محرمانیت تعریف‌های دقیقی وجود ندارد. قوانین ملی اغلب عبارات امنیت ملی، امنیت دولتی، امنیت عمومی، دفاع ملی، منافع ملی، اسرار دولتی، امنیت قلمرو و جمهوری و مثل آن را به جای هم به کار می‌برند، به این معنا که هیچ کدام از این عبارات معنای دقیق خود را ندارد. دولت‌ها در قوانین مربوط به دسترسی به معلومات و یا قوانین محرمانیت دولتی مفادی را می‌گنجاند که حاوی این مفاهیم مبهم است؛ مفاهیمی که توسط قوانین ملی تعریف نشده و در مغایرت با حق شهروندان در دسترسی به معلومات قرار دارد. به این شکل، این قوانین که از معیارهای روشن قانون‌گذاری برخوردار نیست، خود به موانعی برای دسترسی آزاد به معلومات تبدیل می‌شود. کاربرد چنین مفاهیمی گنگی به سادگی منجر به این خطر جدی می‌شود که حکومت و یا خدمات محرم دولتی به طور فعالانه معلومات را از چشم عموم دور نگه می‌دارند.²³

شفافیت به شکل گسترده‌ای شفافیت به عنوان قاعده حاکم پنداشته می‌شود و پنهان‌کاری یک استثناء، اما جاکوبسن (مراجعه شود به پاورقی 24) بیست کشور را مورد مطالعه قرار داد که و دریافت که در بیشتر

این کشورها، هر گاه این تردید به وجود آید که آیا افشاء معلومات به ضرر یا فایده امنیت ملی است، قوانین حاکم به نفع افشاء معلومات حکم نمی‌دهد. فقط قوانین کشورهای بلجیم (اگر آن معلومات محرمانه تلقی شود) ناروی و سویدن است که در صورت تردید به نفع افشاء معلومات فیصله می‌کند. اما در ناروی، برخی معلومات که از سوی مقامات تهیه شود (مثلا از سوی استخبارات نظامی آن کشور) به طور اتوماتیک محرمانه تلقی می‌شود و افشاء از سوی مقامات، به گفته جاکوبسن، به شکل یک مسئله محرم خواهد بود.

قوانین کشورهای حوزه سازمان همکاری‌های اقتصادی و انکشاف (به جز سویدن) معمولا در ارتباط با افشاء به طور کلی منافع عمومی را در نظر نمی‌گیرد. مثلا در جرمنی، مفهوم منافع ملی فقط زمانی مطرح می‌شود که قرار است معلوماتی محرمانه باقی بماند و نه آن که معلوماتی به خاطر منافع ملی افشاء شود.

این نکته نیز مهم است که برخی از کشورها محدودیت‌هایی برای دسترسی به معلومات ایجاد کرده‌اند؛ اما موارد نقض حقوق بشر، موجودیت یا عدم موجودیت یک اداره دولتی (مثلا یک نهاد استخباراتی یا یک تیم عملیات خاص پولیس) و یا در ارتباط با مسائل حفاظت از محیط زیست نمی‌تواند در مقوله دسترسی به معلومات استثنا تلقی شود. اگر معلوماتی با هدف پنهان کردن یک تخلف جنایی، سوءاستفاده از قدرت و یا دیگر رفتارهای غیرقانونی مقامات محرمانه طبقه‌بندی شود، در برخی کشورها مثل سوئدن محرمانه بودن آن‌ها باطل می‌شود. متأسفانه در بسیاری از کشورهای دیگر چنین معلوماتی محرمانه باقی می‌ماند.

به گفته کاسیدو گونزالس (2015) قانون محرمانیت در کشورهای اروپایی دو موضع متفاوت در قبال افشاء معلومات محرمانه در خصوص امنیت و دفاع ملی دارد.²⁴ یک موضع (که در جرمنی، فنلند، فرانسه، پرتغال، ایتالیا، لیتوانیا، پولند، هلند و

23 Jacobsen, Amanda L. 2013. "National Security and the Right to Information in Europe". http://www.right2info.org/resources/publications/national-security-page/national-security-expert-papers/jacobsen_nat-sec-and-rti-in-europe
See also: Bigo, Didier et al. 2014. "National Security and Secret Evidence in Legislation and Before the Courts: Exploring the Challenges". European Parliament. Study for the LIBE Committee. Available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509991/IPOL_STU\(2014\)509991_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509991/IPOL_STU(2014)509991_EN.pdf)

24 González, M.P.C. 2015. "Official Secrets and the Right of Access in Spain after the Enactment of the Law on Transparency". *EJoCLI* (2015) 21(2). Available at <http://webjcli.org/article/view/357/561>

محرمیت معلومات را دارد.

در کشورهای حوزه سازمان همکاری‌های اقتصادی و انکشاف و اتحادیه اروپا محدودیت زمانی برای محرم بودن اسناد متفاوت است. در بیشتر کشورهای این زمان سی سال است که معمولاً قابل تمدید است، گرچه به سطح محرمیت سند وابسته است (محرم اکید، محرم، خصوصی و یا دسترسی محدود). برخی کشورها (مثل پولند، اسپانیا و ترکیه) محدودیت زمانی حداکثری برای محرمانه بودن اسناد تعیین نمی‌کنند.

خروج اسناد از محرمیت می‌تواند از جانب افراد در بیشتر کشورها درخواست شود، اما مقامات مسئول به دلایل فقط محرمیت آن اسناد می‌توانند صلاحیت رد درخواست را دارند.

افشاء غیرقانونی معلومات محرمانه در بیشتر کشورها جرم است، مشروط به آن که افشاء کننده یک کارمند دولتی باشد که حق دسترسی به آن معلومات را داشته است. اما، چارچوب‌های قانونی کشورهای مختلف در این زمینه متفاوت است. برخی کشورها فقط افشاء عمدی معلومات محرمانه را مورد تعقیب عدلی قرار می‌دهند، بعضی دیگر افشاء غیرعمدی در نتیجه سهل‌انگاری را نیز یک جرم به شمار می‌آورند. کشورهای نیز هست که شرط تعقیب عدلی افشاء عمدی یا غیرعمدی معلومات این است که ثابت شود این کار منافع ملی را به خطر انداخته است. در برخی کشورها فقط فردی که مسئولیت حفاظت از معلومات محرم را دارد، در صورت افشاء جریمه می‌شود. برخی دیگر یک قاعده عمومی جزایی را دنبال می‌کنند و آن این‌که در صورت افشاء معلومات هر آن کسی که از آن معلومات استفاده کند، به شمول ژورنالیستان، مجازات می‌شود. نوع مجازات هم در هر کشور متفاوت است (از دو سال زندان در دنمارک گرفته تا حبس ابد در ترکیه).

افشاء غیر قانونی معلومات محرم مسئله حفاظت قانونی از افشاءگران را نیز مطرح می‌کند که موضوعی جنجالی است و در بخش بعدی این نوشتار با تفصیل بیشتر در مورد آن صحبت خواهیم کرد. محدود

اسلوانیا اعمال می‌شود) این است که شرایطی برای افشاء معلومات وجود دارد، مثل بررسی‌ها متفاوت برای سنجش زیان افشاء، تا اطمینان حاصل شود که افشاء معلومات به امنیت ملی ضربه نمی‌زد. سویدن شکل‌های متفاوتی از این رویکرد را در چنین وضعیتی به کار می‌گیرد که لازمه آن ارزیابی و توازن میان صدمه احتمالی ناشی از افشاء معلومات به امنیت ملی و نفع آن برای عموم است.

رویکرد کشورهای دیگر (بلغاریا، جمهوری چک، ایرلند، کرواشیا، رمانیا، ترکیه و بریتانیا) این است که اگر مسئله امنیت ملی در میان باشد، نه سنجشی از میزان صدمه افشاء معلومات صورت می‌گیرد و نه ارزیابی منافع آن برای عمومی، بلکه به سادگی معلومات افشاء نمی‌شود. با این‌حال، در بریتانیا در برخی موارد با عنوان «استثناء واجد شرایط» وجود دارد که در آن باید مقامات مسئول معلومات محرمانه باید ثابت کنند که عدم افشاء معلومات به منافع عامه ضربه نمی‌زند.

تمام کشورهای اروپایی، به جز فرانسه، اجازه می‌دهند که تصمیم مقامات در عدم صدور اجازه دسترسی به معلومات عمومی بر مبنای امنیت ملی، مورد بازنگری قضایی قرار گیرد. در فرانسه، هیچ قاضی صلاحیت ندارد که به اسناد محرم دسترسی داشته باشد. اما یک مقام اداری مستقل وجود دارد (به نام کمیسیون مشورتی درباره امنیت ملی) که صلاحیت دسترسی به معلومات محرمانه را دارد. این نهاد اما اختیاری برای افشاء این معلومات ندارد، بلکه نقش آن فقط مشورتی است.

برخلاف فرانسه، در بیشتر کشورهای حوزه سازمان همکاری‌های اقتصادی و انکشاف و نیز اتحادیه اروپا، یک قاضی در صورتی که متقاعد شود که معلومات خاصی نباید محرمانه باشند، صلاحیت آن را دارد که دستور افشاء آن معلومات را صادر کند. حتی اگر مقامات اداری و اجرایی اصرار کنند که ملاحظات مربوط به امنیت ملی محرمانه بودن آن معلومات را توجیه می‌کند. در اسپانیا اما، فقط محکمه عالی این کشور، و نه قضات به طور مستقل، صلاحیت لغو

حقوق مردم و بشر تهیه شد.²⁵ رویکرد این سند حداقلی است، به این معنا که حق دسترسی به معلومات نباید از معیارهای حداقلی تعیین شده در این سند پایین تر رود و همزمان کشورها ترغیب شده‌اند که سطح بالاتری از شفافیت نشان دهند.

کردن حق دانستن به بهانه اسرار دولتی مشروعیت دموکراتیک محرمیت را در مقابل مشروعیت دموکراتیک شفافیت قرار می‌دهد، که دومی بیشتر به نظریه دموکراسی نزدیک است.

کنه سخن این است که حفاظت از اسرار دولتی مشروع است، مادامی که قابل توجیه باشد. اما شفافیت نیازی به هیچ گونه توجیهی ندارد. با این حال، در بسیار از کشورهای دموکراتیک این قاعده رعایت نمی‌شود. اضافه بر این، «حق دانستن» و حفاظت از اسرار دولتی در جهت معکوس یکدیگر قرار دارند. بسیار مردم کماکان باور دارند که امنیت و دفاع ملی باید خارج از تدقیق قانونی و دموکراسی قرار داشته باشد.

با این حال، شمار بیشتر و بیشتری از شهروندان به تدریج به این ایده باورمند می‌شوند که امنیت و دفاع ملی در صورتی بهتر محافظت می‌شود که مورد تدقیق مردم و قضا قرار داشته باشد. احتمالاً راه درازی در پیش است تا وقتی که کنترل دموکراتیک و قضایی بر عوامل دولتی دخیل در امنیت و دفاع، به دست آید. این یکی از عرصه‌های تحت مدیریت دولت است که تا زمانی که تصمیم‌گیرندگان تصمیم خود را بنا به میل مقامات رسمی اتخاذ کنند، حاکمیت قانون از آن به طور گسترده غائب خواهد ماند.

یک گام مهم در دستیابی به توازن میان حق دسترسی به معلومات و حفاظت از اسرار دولتی مرتبط با امنیت و دفاع در اصول تشوین (اصول جهانی درباره امنیت ملی و حق دسترسی به معلومات) در تاریخ 12 جون 2013 در شهر تشوین در افریقای جنوبی برداشته شد. این سند با تلاش مشترک سازمان‌های جامعه مدنی و مراکز آکادمیک در مشاوره با کارشناسان بین‌المللی و گزارشگران ویژه برای آزادی بیان، حقوق بشر و مبارزه با تروریسم از سازمان‌های مختلف مثل ملل متحده، سازمان ایالات امریکایی، سازمان امنیت و همکاری اروپا و کمیسیون افریقای

25 Available at: <http://www.right2info.org/exceptions-to-access/national-security/global-principles>

دسترسی آزاد به معلومات

و حفاظت از افشاگران

حفاظت از افشاءگران خیرخواه روی دیگر سکه دسترسی به معلومات است. طوری که پیشتر در این نوشتار آمد، دسترسی به معلومات و افشاءگری دو جنبه اساسی حق آزادی بیان است. گرچه حفاظت از افشاءگران نیز مثل حق دسترسی به معلومات در بیشتر کشورهای دموکراتیک هنوز آن طور که باید وجود ندارد.

بیشتر کشورها می‌توانند در صورت درج شکایت داخلی، کارمندان دولتی را در صورت افشاء معلومات محرمانه مرتبط با امنیت به محاکمه بکشانند (این کشورها عبارتند از بلجیم، جمهوری چک، فرانسه، هنگری، مالدوا، ناروی، پولند، رومانی، روسیه، اسلونی، اسپانیا و سویدن).²⁶ تناقض در این‌جاست که بسیاری کشورها کارمندان دولتی را ترغیب می‌کنند که درخصوص رفتارهای نادرستی که شاهد آن هستند، شکایت درج کنند، اما کمتر کشوری مکانیسم‌های لازم برای حفاظت از اقدامات تلافی‌جویانه بر ضد شاهدان ایجاد کرده‌اند، البته به جز بریتانیا که قانون «افشاء به نفع عموم» تدابیری برای جبران خسارت در صورت اقدام تلافی‌جویانه نسبت به شاهد و نیز مجازات‌هایی برای عاملان چنین اقداماتی در نظر گرفته است. ایالات متحده نیز مکانیسم‌های مشابهی دارد.

وقتی که مسئله شهادت افشاءگران در محکمه مطرح باشد، در دهمارک آزمون منافع ملی ایجاد می‌کند که ثابت شود افشاءگر معلومات را با هدف دستیابی به یک نفع ملی مسلم منتشر کرده و این‌که فایده این کار برای عمومی بیشتر از ارزش محرمیت معلومات بوده است. در بیشتر کشورها اما، باید زیان واقعی یا احتمالی ناشی از افشاء معلومات به امنیت ملی ثابت شود تا بتوان افشاءگر را به عنوان یک مجرم محاکمه و مجازات کرد (مثلاً در جرمنی، ایتالیا، هلند، ناروی، اسپانیا و سویدن

این قاعده حاکم است). کشورهای نیز هست (مثل بلجیم، فرانسه، هنگری، پولند، روسیه، اسلونی، ترکیه و بریتانیا) که برای محاکمه افشاء هیچ مدرکی مبنی بر اثبات زیان ناشی از افشاء معلومات به امنیت ملی نیاز ندارند، حتی اگر مقامات بپذیرند که فقدان این زیان می‌تواند در محکمه به عنوان دلیلی برای کاهش مجازات یک افشاءگر مطرح شود.

برخی کشورها (شش کشور از جمله بیست کشور مورد مطالعه جاکوبسن (مراجعه کنید به پاورقی 23)) قانون حفاظت از افشاگران را تدوین کردند که عبارتند از هنگری، رومانی، صربستان، اسلونی، سویدن و بریتانیا. بیشتر کشورها که یک قانون مشخص جداگانه برای حفاظت از افشاءگران ندارند، تحت قوانین نافذه دیگر حفاظت لازم را فراهم می‌کنند. اما کشورهایی هم هست که هیچ نوع حفاظتی به افشاءگران ارائه نمی‌کنند. کشورهایی که سازوکار حفاظتی دارند، پرسونل سکتور امنیتی را در چارچوب قانون پوشش می‌دهند. اما به طور عموم، مسئله حفاظت از افشاءگران در بسیاری از کشورهای اروپایی همچنان ناقص باقی مانده است. طوری که تام دیواین می‌گوید، حفاظت از افشاءگران در این کشورها چیزی بیشتر از دادن «سپردهای کاغذی» به آن‌ها نیست.²⁷

حفاظت از افشاءگران هنوز به عنوان یک پالیسی جامع در بسیاری از کشورهای جهان وجود ندارد، بخصوص وقتی مسئله حفاظت از افشاءگران معلومات مرتبط با اقدامات قوای نظامی و سرویس‌های استخباراتی و دیگر اسرار دولتی مشابه باشد. در برخی عرصه‌ها، مثل افشاء فساد، سوءمدیریت و عملکرد نامناسب، وضعیت در برخی کشورها بهتر است، اما به طور عموم حفاظت از افشاءگران در این عرصه‌ها هم ضعیف است.

27 http://www.whistleblower.org/sites/default/files/pictures/Best_Practices_Document_for_website_March_13_2013.pdf

26 Jacobsen.

رفتارهای انزجار آمیز نشانگر نقض نرم‌های مشترک اخلاقی و قانونی است که در نتیجه آن متخلف به منافعی برای خود و یا گروه خود به بهای زیان جامعه به دست می‌آورد. چنین رفتارهایی اگر آشکار شود می‌تواند حیثیت و مشروعیت مختلفان و همدستان آن‌ها را زیر سوال برد. علنی شدن سوءرفتارهای چنین افرادی آن‌ها را، اغلب برای همیشه، بدنام می‌کند. طوری که «دپ‌تروت» در افشاء رسوایی واترگیت چنان کرد.

قوانین حفاظت از افشاءگران کارمندان ملکی و شهروندان فعال را تشویق می‌کند که رفتارهای خلاف را، بخصوص از سوی افرادی قدرتمندی که قدرت انتقام‌گیری از آن‌ها را دارند، افشاء کنند. با این حال، تدوین و اجرای سیاست‌های حفاظت از افشاءگران دشوار، دارای ریسک سیاسی، از نظر عملی پیچیده و در بسیاری از کشورها جنجال‌برانگیز است.

چالش اصلی در این واقعیت است که تعریف افشاءگری به عنوان فعالیتی که سزاوار حفاظت عمومی است، بسیار مشکل است. عمل افشاء کردن با پیش‌قضاوت‌های فرهنگی منفی همراه است. در واقع، بسیاری از مردم افشاءگر را با مخبر و خبرچین یکی می‌دانند، بخصوص در کشورهایی که هنوز خاطره رژیم‌های سیاسی مطلق‌گرا در ذهن مردم زنده است.

تلاش‌های سازمان‌های جامعه مدنی برای افزایش آگاهی عمومی که در چارچوب پالیسی‌های بین‌المللی صورت می‌گیرد، روی دولت‌ها فشار وارد می‌کند تا در خصوص حفاظت از افشاءگران سیاست‌هایی روی دست بگیرند. همچنان، سازمان‌های بین‌دولتی، مثل ملل متحد، شورای اروپا، سازمان همکاری‌های اقتصادی و انکشاف و غیره به کشورهای عضو خود توصیه می‌کنند که برای مبارزه با فاسد باید حفاظت از افشاءگران خیرخواه را جدی بگیرند. این توصیه سزاوار توجه است حتی اگر با بسیاری از برداشت‌های تاریخی در تنازع باشد.

افشاءگری اقدامی محکوم‌گرانه است که ریشه در وجدان فرد و ایستادگی او در برابر بی‌عدالتی، بی‌اخلاقی مقامات دولتی و یا شرکت‌های بزرگ تجاری، مثل بانک‌ها، رسانه‌ها و یا نهادهای مذهبی دارد. رفتارهای که افشاءگران در مقابل آن به پا می‌خیزند، به چشم شهروندان عادی به شدت نفرت‌برانگیز و انزجارآور است. این یکی از دلایلی است که مثلاً در فرانسه، طرفداران حفاظت از افشاءگران، مثل ویلیام بوردون، وکیل دفاع، با طرح مفهوم «شهروند مستثنی»، پیشنهاد می‌کند که در دوسیه‌هایی که در آن افشاء اسرار دولتی از نظر اخلاقی به نفع عامه اثبات می‌شود، برای افشاءگر تهرئه و یا کاهش مجازات در نظر گرفته شود.²⁸

شکی نیست که حفاظت از افشاءگران ریسک سیاسی نیز دارد. افشاءگران می‌توانند باعث ایجاد پرابلوم‌های سیاسی بزرگی برای یک کشور و دولت آن شوند. مثلاً قضیه ادوارد اسنودن و افشاء اطلاعات توسط بردلی (چلسی) منینگ از این نوع مشکلات است. به نظر عامه اسنودن و منینگ هر دو افشاءگران واقعی هستند که به علنی شدن جاسوسی دولت از عموم مردم کمک کردند. از طرف دیگر، این دو معلوماتی را افشاء کردند که محرمانه بود. دولت امریکا می‌گوید که افشاء این معلومات جان انسان‌ها را به خطر انداخته است. این دو قضیه به روشنی پیچیدگی مسئله افشاءگری و معضلات اخلاقی مرتبط با آن را نشان می‌دهد و ثابت می‌کند که نهادها مسئولیت دارند که به مقامات عمومی اطلاع دهند که درباره چه مسائلی باید به طور علنی بحث کنند. احتیاط و توازن در ساختن یک چارچوب حفاظتی از افشاءگران لازم است. اما دستیابی به توازن در چنین چارچوبی آسان نیست.

فقط 30 درصد جمعیت اروپا موافق افشاء اسرار دولتی است، در حالی در آمریکا این رقم به 50 درصد می‌رسد.³¹ در برخی جوامع مردم دوست ندارند که با نکات منفی خود روبرو شوند.³² آشکار شدن این نکات منفی تصویری را که مردم در طی سال‌ها از خود و جامعه خود ساخته‌اند، مخدوش می‌کند. از این‌رو، افشاءگران، در صورتی که از حمایت مسلکی رسانه‌ها و سازمان‌های غیردولتی برخوردار باشند، می‌توانند در تغییر پارادایم‌های سیاسی، نقش مهمی بازی کنند، اما اغلب بهای گزافی از نظر جایگاه اجتماعی خود می‌پردازند.

در مقابل، نظریه «جامعه خودپولیس» در اروپا و برخی جوامع غربی جا افتاده و به نوعی رابطه میان مردم و رهبران سیاسی و مقامات پلیس را شکل می‌دهد. در این نظریه، وظیفه یک شهروند خوب این است که به منظور مبارزه با جرائم، کمک به دستگیری مجرمان و حفظ نظم، معلومات خود را به مقامات گزارش دهد. این نظریه می‌گوید که بخش بزرگی از حفاظت از جامعه به دست خود شهروندان است. این همان تئوری بنتهام درباره پانوپتیکون، که در تئوری پانوپتیسیم (به معنای جامعه‌ای که همه تحت نظر یکدیگر قرار دارند) میشل فوکو بازترسیم شده و تلاش دارد همان حس اجتماعی را به تصویر بکشد.²⁹

با این‌همه، مردم به طور کلی نگاهی منفی به افشاءگری دارند. آن‌ها این کار را به معنای آن می‌دانند که به مقامات درباره رفتار خلاف یک شهروند دیگر گزارش دهند با این انتظار که آن شهروند مجازات شوند. ادبیات رفتارهای مدنی که دولت‌ها، مکاتب، زندان‌ها و دیگر نهادهای بسته در مورد افشاءگری استفاده می‌کنند، به نحوی مخالف با افشاءگری است و آن را یک نوع عمل خائنانه می‌داند. ابهام درباره افشاءگری منجر به آن شده که واژه‌ها موازی برای آن در بسیاری زبان‌ها تولید شود: مثلاً در فرانسه دانسیاسیون به معنای افشاءگری خوب است و دیلاسیون و یا ایندیکاتیور به معنای افشاءگری بد. در روسی هم دونوس و دونوسچیک را برای افشاءگری خوب و بد ساخته است. در انگلیسی آمریکاکی ویسل‌بلور (به معنای کسی که اشپلاغ را به صدا در می‌آورد) یعنی افشاءگر خوب و اسکوییلر به معنای خرچین است.³⁰ در اسپانیایی نیز دینانسیانته به معنای افشاگر خوب است و دیلاتور، سوپلئون و یا چیتواتو به معنای خرچین.

29 Foucault, Michel. 1975. *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Paris: Éditions Gallimard.

30 Fitzpatrick, Sheila. 2005. "A Little Swine". Review of *Comrade Pavlik: The Rise and Fall of a Soviet Boy Hero* by Kelly, C. *London Review of Books* [Online] vol. 27 no. 21 pp. 3-6. Available at <http://www.lrb.co.uk/v27/n21/sheila-fitzpatrick/a-little-swine>

31 Figures provided by Florence Hartmann. 2014. *Lanceurs d'alerte*, Paris: Don Quichotte.

32 Ibid.

برای این‌که پالیسی‌های حفاظت از افشاءگران موثر باشد، باید چارچوب‌های قانونی و یک نهاد دولتی قابل اعتماد و توانمند وجود داشتند باشد که بتواند یک «سپر آهنین» حفاظتی برای افشاءگران ایجاد کند و نه «سپر کاغذی». در غیر آن، پالیسی‌ها به تنهایی سازنده نیست. آمار نشان می‌دهد که کشورهای اندکی ممکن است توانمندی لازم در ایجاد مکانیسم‌های حفاظتی را دارا باشند.

بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی از جمله ممل متحد، شورای اروپا، سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه و سازمان ایالات امریکایی به تبلیغ سیاست‌های حفاظتی از افشاءگران می‌پردازند. در ماه مارچ 2013 سازمان ایالات امریکایی حتی یک مدل قانونی برای تسهیل و ترغیب افشاء فساد و حفاظت از افشاءگران را پیشنهاد کرد.

تجربه کوتاه بین‌المللی تا به امروز نشان می‌دهد که یکی از عوامل موفقیت یک سیاست حفاظت از افشاءگران استفاده از رویکرد جامع قانونی برای تدوین یک چارچوب و یک سیاست باز درمورد حفاظت از آزادی بیان است. این امر نیازمند یک قانون مخصوص و مستقل برای حفاظت از افشاءگران می‌باشد، مثل قوانینی که بریتانیا و ایالات متحده دارند و مبتنی بر پیشینه تاریخی و قانونی و تجربه پالیسی‌های ملی آن‌هاست. کشورهای اندکی در اروپا و یا دیگر نقاط جهان قوانین موثری در این رابطه دارند. در واقع در بیشتر این کشورها دولت به مسئله حفاظت از افشاءگران تمایلی ندارند.³³

اگر تدوین قوانین مستقل در خصوص محافظت از افشاءگران ممکن نباشد، حداقل برخی مقررات در قوانین مربوط به خدمات عمومی باید اضافه شود که براساس آن از کارمندان دولتی که از قبول دستورات غیرقانونی و یا غیراخلاقی سر باز می‌زنند و یا اقدامات غیرقانونی را افشاء می‌کنند، حفاظت به عمل آید. مقامات عمومی باید پروسه‌هایی را ایجاد کنند که از طریق آن این افراد از حفاظت کافی و موثر برخوردار خواهند بود. قوانین خدمات عمومی باید همچنین شامل مقرراتی باشد که از طریق آن کارمندان بتوانند تهدید و ارباب و اقدامات تلافی‌جویانه غیرقانونی را گزارش دهند. وجود این مقررات تمایل اقدامات توبیخی بر مدیرانی را که کارمندان خود را به دلیل سرپیچی از دستورات غیرقانونی تهدید می‌کنند، ممکن می‌سازد. قوانین خدمات عامه همچنین باید از مقرراتی که کارمندان را به حفظ اسرار تحت هر شرایطی ملزم می‌سازد، پاک شود و صدور «دستورات محرمانه» را غیرقانونی اعلام کند.

مبنای این مقررات را می‌تواند در کنوانسیون ضد فساد سازمان ملل متحد که در سال 2003 تصویب شد یافت. در این کنوانسیون (ماده 33) آمده که حفاظت از افرادی که با نیت خوب و دلایل معقول به افشاء واقیعت‌های مرتبط با فساد و جرائم را به مقامات ذی‌صلاح گزارش می‌دهند، باید توسط تدابیر مناسب تضمین شود. به این مسئله همچنین می‌توان گزارشدهی سوءمدیریت و یا نقض حقوق بشر و دیگر اقدامات غیرقانونی را نیز افزود.

33 Transparency International. 2013. "Whistleblowing in Europe: Legal Protections to Whistleblowers in Europe". Available at: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu

توصیه‌های سازمان همکاری‌های اقتصادی و انکشاف و شورای اروپا در رابطه با حفاظت از افشاء گران، رهنمودهای بیشتری دارد که می‌تواند در تدوین سیاست‌های دولتی در کشورهایی که مایل به ایجاد شفافیت در ادارات عامه خود هستند، به شمول سکتور دفاعی و امنیتی، کمک کند.³⁴

هر روز اخبار فزاینده‌ای از افشاء معلومات به رسانه‌ها می‌رسد و این امر آگاهی اجتماعی از این معضل را بیشتر کرده و به بحث‌های عمومی دامن می‌زند که نیاز به تدوین تدابیر حفاظتی بهتر برای افشاء گران را برجسته‌تر می‌سازد.³⁵

34 OECD. 2012. "Whistleblower protection: encouraging reporting". Available at: <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf>
See also the Council of Europe's Committee of Ministers' Recommendation CM/Rec (2014)7 on the protection of whistleblowers. Available at [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf)

35 European examples include *Marianne*, a French magazine, which on 9 May 2014 published a comprehensive reportage on the matter (<http://www.ebay.fr/itm/MARIANNE-N-890-9-MAI-2014-MARIAGES-MIXTES-Ve-REPUBLIQUE-LANCEURS-DALERTE-/291193077163>) or the British newspaper *The Guardian*, which on 22 November 2014 published a compelling report on the matter (<http://www.theguardian.com/society/2014/nov/22/there-were-hundreds-of-us-crying-out-for-help-after-life-of-whistleblower>)

نتیجه‌گیری

1. حق شهروندان برای دسترسی به معلومات، که به آن‌ها اجازه می‌دهد که بدانند دولت‌ها چه می‌کنند، هنوز جا نیفتاده است. هر چند در برخی کشورها مسئله حق دسترسی به اطلاعات در حال انکشاف است، اما در برخی دیگر اصلاً وجود ندارد. اما دموکراسی واقعی بدون دسترسی عمومی به معلومات و شفافیت ناممکن است. امروز شفافیت تبدیل به یک پیش شرط برای حکومتداری خوب شده است.
2. اعمال شفافیت در اداره عمومی نیازمند نه تنها قوانین کافی بلکه اصلاحات مدیریتی عمومی و تغییر در ذهنیت مقامات دولتی نیز هست. برای دستیابی به تغییر ذهنیت باید این درک را نهادینه ساخت که معلوماتی که آن‌ها تولید می‌کنند به شهروندان تعلق دارد و نه به خودشان.
3. هدف نهایی این نوشتار این است که حفاظت از اسرار دولتی تا زمانی قانونی است که قابل توجیه باشد، اما شفافیت به هیچ توجیهی نیازمند نیست. با این حال، این مسئله در بسیاری از کشورها صدق نمی‌کند. علاوه بر این، «حق دانستن» و حفاظت از اسرار دولتی دو موضوع مخالف هم هستند. بسیاری از مردم به اشتباه باور دارند که موضوعات امنیت و دفاع ملی باید قاعدتاً از تدقیق قانون و نظارت دموکراتیک خارج باشد.
4. دولت‌ها و قانونگذاران باید بین آنچه باید محرمانه باقی بماند و اطلاعاتی که به دسترس عموم، از طریق ژورنالیستان یا محققان و نهادهای مشابه، برسد، به روشنی تفاوت قائل شوند. شفافیت باید به حداکثر برسد و پنهانکاری به حداقل.
5. یک فهم واضح، قانونی و عملی از اسرار دولتی ضرور است. نیاز است که یک تفکیک حتی‌الامکان بی‌نقص میان اسرار دولتی و دیگر معلوماتی که توسط نهادهای عمومی تولید می‌شود، وجود داشته باشد، تا ابهام، سوءاستفاده و فساد در طبقه‌بندی معلومات رفع شود و مشروعیت روش‌هایی که با آن معلومات محرمانه شناخته می‌شود، افزایش یابد.
6. نهادینه‌سازی موثر حق دانستن نیازمند قوانین خوب، مدیریت عمومی خوب و یک نهاد اجرایی است که صلاحیت کافی برای تضمین حق شهروندان در دسترسی به اطلاعات را در هنگامی که مقامات مانع از آن می‌شوند، داشته باشد.

تعبیر اخلاق کاربردی و قانونی با هدف حفاظت بهتر از افشاءگران پیدا شود.

11. ما نیاز داریم که روند نهادینه‌سازی بهتر و قوی‌تری انکشاف دهیم که قادر باشد دو حق اساسی را حمایت کند و حدود آن را تعیین کند: یکی حق دانستن و دیگر حق آزادی بیان.

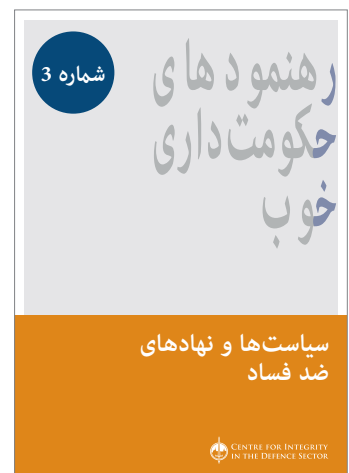
7. رسانه‌های آزاد، مستقل و حرفه‌ای در ترکیب با جامعه مدنی فعال که در بحث‌های عمومی درباره حق دانستن دخیل باشند، یک مکانیسم تاثیرگذار برای ارتقاء شفافیت در دولت است و نیز حفاظت از افشاءگران خیرخواه است. بدون فشار از سوی رسانه‌ها و جامعه مدنی، بعید است دولت‌ها سیاست‌های شفاف اتخاذ کنند و تدقیق در کارکرد خود از سوی جامعه را بپذیرند.

8. ما هنوز در آغاز پروسه انکشاف پالیسی‌های محافظت از افشاءگران و مکانیزم‌های نهادی مرتبط با آن هستیم. به جز در چند مورد استثنایی، افشاءگران خیرخواه هنوز هم مکانیزم‌های حفاظتی در بسیاری از کشورها را غیرقابل اتکاء می‌دانند و به آن اعتماد ندارند.

9. تا کنون ما به تدوین یک درک مشترک قوی برای فائق آمدن بر برداشت‌های فرهنگی از مسئله افشاءگری نائل نشده‌ایم. برداشت‌های منفی از افشاء معلومات در بسیاری از جوامع وجود دارد و توازن را باید به گونه‌ای تغییر داد که دلایل اخلاقی قضایی ممکن است بر قوانین چیره شود، بدون آن‌که حاکمیت قانون به خطر افتد.

10. مطالعه و تدقیق در مفهوم «شهروند مستثنی» ارزش آن را دارد تا راه‌های بهتری برای تفسیر و

مجموعه رهنمودهای حکومت‌داری خوب



رهنمود دسترسی به معلومات و شفافیت عمومی بهترین عملکردها در عرصه دسترسی عموم به معلومات را خلاصه کرده و راجع به توازن میان شفافیت و حفاظت مشروع حکومت از برخی معلومات خاص را بحث می‌کند.

دسترسی عموم به معلومات در دموکراسی‌ها و جوامع باز ضرور است و نمایندگی از بنیانی برای حکومتداری خوب می‌کند. اما این امر بخصوص در عرصه دفاعی چالش‌برانگیز است، چرا که حفاظت از اطلاعات در این عرصه یک نیاز است. در این رهنمود، فرانچسکو کاردونا، یکی از کارشناسان بین‌المللی ارشد به بررسی روند و وضعیت نهادینه شدن شفافیت در طرزالعمل‌های اداری در کشورهای حوزه سازمان همکاری‌های اقتصادی و انکشاف و اتحادیه اروپا پرداخته است. با استفاده از نمونه‌های اخیر، کاردونا راجع به «حق دانستن» در مقابل حفاظت از اسرار دولتی می‌اندیشد. برداشت وی اینست که حفاظت از اسرار دولتی تا جایی که قابل توجیه باشد، مشروع است، اما برای ایجاد شفافیت و عمل به آن، نیازی به توجیه نیست.

رهنمودهای حکومتداری خوب مجموعه‌ای از نوشتارهای کوتاه است که هر کدام یک عنوان مشخص و مهم مرتبط با حکومتداری خوب در سکتور دفاعی را مورد بحث قرار می‌دهد. افرادی که علاقمند به کسب آگاهی بیشتر راجع به یک یا چندین عنوان مستقیماً مرتبط با حکومتداری خوب در سکتور دفاعی - و یا به صورت عموم در سکتورعامه می‌باشند می‌توانند این نوشتارها را مطالعه نمایند. این نوشتارها همچنین می‌تواند برای مقاصد آموزشی مورد استفاده قرار گیرد.

منتشر شده توسط مرکز درستکاری در سکتور دفاعی
طراحی: www.melkeveien.no
چاپ سازمان خدمات و امنیت دولتی نروژ
ژون 2016



ترجمه نسخه اصلی انگلیسی به
دری توسط سازمان پیمان اتلانتیک
شمالی (ناتو) انجام شده است



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no