فصلنامه حقوق اداری
سال سیزدهم، زمستان ۱۴۰۴، شماره ۴۵
مقاله علمی پژوهشی

جایگاه دیوان عدالت اداری در الزام دستگاه‌ها به افشای اطلاعات طبق قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸: تحلیل رویه ۱۰ سال اخیر

علی شریعتی راد[۱]، مائده سلیمانی دینانی[۲]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۹/۰۶
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۱۱/۲۷

چکیده

حق دسترسی آزاد به اطلاعات در نظام حقوقی ایران با تصویب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ به رسمیت شناخته شد. با این حال، اجرای موثر این حق مستلزم نظارت دقیق و ضمانت اجرای موثر توسط نهادهای صلاحیت‌دار است. دیوان عدالت اداری طی ده سال اخیر (۱۳۹۳-۱۴۰۳) نقشی تعیین‌کننده در تضمین این حق ایفا کرده است. این مقاله با بررسی جامع آرای دیوان عدالت اداری - اعم از آرای شعب بدوی و تجدیدنظر، هیأت عمومی و آرای وحدت رویه - نشان می‌دهد که رویه قضایی دیوان عمدتاً در جهت حمایت از شفافیت و الزام دستگاه‌های مشمول قانون به افشای اطلاعات بوده است. در موارد متعدد، هیأت عمومی دیوان مقررات و مصوباتی را که متضمن ایجاد محدودیت غیرقانونی بر دسترسی به اطلاعات بوده‌اند ابطال کرده و بر اصل عدم نیاز به توجیه درخواست اطلاعات و عدم ایجاد تبعیض در دسترسی تأکید نموده است. همچنین، دیوان ضمن نظارت بر تصمیمات «کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» به عنوان مرجع اداری ویژه اجرای قانون، در مواردی این تصمیمات را در راستای قانون تفسیر یا نقض کرده است. یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که رویه دیوان عدالت اداری طی این دهه به تدریج به سمت تثبیت حق دسترسی به اطلاعات حرکت کرده و با شناسایی چالش‌های عملی، در تبیین حدود و ثغور این حق نقش‌آفرینی نموده است. این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی و با استناد به منابع درجه‌اول همچون نصوص قوانین و آرای قضایی، الگوهای رفتاری دیوان را استخراج و تحلیل می‌کند و در پایان ضمن جمع‌بندی تحولات مفهومی در رویه قضایی، توصیه‌هایی برای بهبود اجرای قانون ارائه می‌دهد.

واژگان کلیدی: دیوان عدالت اداری، حق دسترسی به اطلاعات، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، شفافیت، رویه قضایی

۱. دانشجوی کارشناسی ارشد آیین دادرسی اداری دانشگاه تبریز، تبریز ، ایران Alishariatrad@gmail.com
۲. استادیار گروه حقوق دانشگاه تبریز، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران Maedeh.soleymani@tabrizu.ac.ir (نویسنده مسئول)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]

مقدمه

حق دسترسی شهروندان به اطلاعات موجود در نهادهای عمومی یکی از بنیان‌های دولت باز در راستای شفافیت و پاسخ‌گویی است. «دولت باز»[1] به مفهوم دولتی که بر اساس حق بر دانستن بنا شده است، یک دکترین حکمرانی است که بر حق دسترسی شهروندان به اسناد، اطلاعات و رویه‌های دولتی برای نظارت بر عملکرد بخش عمومی تأکید دارد (قاسم‌زاده و همکاران، ۱۴۰۱، ص. ۲۳۵). در چارچوب دولت باز، اصل بر شفافیت است و محرمانگی تنها در مواردی پذیرفته می‌شود که مشروعیت آن به‌طور روشن و قانونی توجیه شده باشد.

شفافیت، به‌عنوان یکی از عناصر کلیدی اداره مطلوب، امکان نظارت بر عملکرد عمومی را فراهم می‌سازد. به بیان دیگر، هرچه اداره عمومی شفاف‌تر باشد، شهروندان اطلاعات بیشتری درباره فعالیت‌های آن به دست می‌آورند و زمینه لازم برای شکل‌گیری دیدگاه‌های مستقل خود درباره مسائل عمومی و در نتیجه مشارکت در حیات عمومی را خواهند داشت. تفکر مبتنی بر شرکت دادن مردم در تصمیم‌گیری‌های اداری یک پدیده دموکراتیک است که امکان نظارت بر اعمال و اقدامات اداره را فراهم می‌سازد (طباطبائی موتمنی، ۱۳۹۰: ۵۰۸). دسترسی به اطلاعات، آزادی بیان را تقویت می‌کند. در نهایت، شفافیت ابزاری مؤثر برای مقابله با فساد تلقی می‌شود. گذار از پنهان‌کاری به شفافیت فرآیندی تدریجی است و ممکن است مستلزم صرف زمان و تلاش از سوی هر دو طرف ــ یعنی نهادهای تحت نظارت و نهادهای ناظر ــ باشد. برای تحقق این امر، لازم است رویه‌ها در قالب قوانین مستحکم و منسجم پیش‌بینی شوند و دادگاه‌ها با ارائه تفسیرهای حقوقی، به تسهیل اجرای روان این رویه‌ها و دستیابی به نتایج مؤثر کمک کنند (Janderová, 2022: 102-103). شفافیت و به‌ویژه دسترسی به اطلاعات، شرطی اساسی برای تحقق آزادی بیان و مشارکت فعال در حیات سیاسی به‌شمار می‌آید. هر فرد باید به اطلاعات دسترسی داشته باشد تا بتواند دیدگاه مستقل خود را شکل دهد و به بحث‌های عمومی وارد شود یا آن‌ها را آغاز کند (Wagnerova, 2012: 432).

اگرچه نیاز دولت به مشروعیت، دلیل اصلی پایبندی به اصل شفافیت است (Addink, 2019: 111)، ولی گشودگی بیش از حد نیز می‌تواند به سایر ارزش‌های مورد حمایت، از جمله حق بر حریم خصوصی، آسیب وارد سازد. یافتن میزان مناسب شفافیت مستلزم موازنه‌ای دشوار

1 -Open Government.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]

میان ارزش‌ها و منافع متعارض است. از این‌رو، رویه قضایی نقشی اساسی در تعیین حدود و ثغور آنچه مناسب و قابل قبول تلقی می‌شود، ایفا می‌کند (Janderová, 2022: 102-103). از این‌رو، در تحلیل شفافیت می‌توان دو کارکرد متمایز را شناسایی کرد (Buijze, 2013: 54-56). نخست، شفافیت امکان نظارت بر اقدامات دولت را فراهم می‌آورد و به بررسی عملکرد مقامات عمومی یا سازمان‌ها از حیث انطباق با قانون و اصول دموکراتیک کمک می‌کند. در کارکرد دوم، شفافیت تصمیم‌گیری افراد را تسهیل می‌نماید؛ زیرا در یک محیط شفاف، افراد می‌توانند پیامدهای رفتار خود را پیش‌بینی کنند (Janderová, 2022: 104).

در چارچوب این کارکردها، می‌توان اهدافی را که شفافیت در تحقق آن‌ها نقش دارد، تفکیک کرد. شفافیت به دموکراسی یاری می‌رساند، چراکه شرط لازم برای مشارکت و مسئولیت‌پذیری است. همچنین به کارکرد صحیح بازار کمک می‌کند، زیرا محیطی شفاف فراهم می‌آورد که در آن کنشگران اقتصادی قادر به اتخاذ تصمیم‌های آگاهانه‌تر هستند. افزون بر این، شفافیت پیش‌شرط ضروری پاسخ‌گویی مقامات عمومی است و به تحقق حقوق افراد نیز کمک می‌کند تا از نقض این حقوق جلوگیری شود (Androniceanu, 2021: 111–112). بنابراین، شفافیت هدف واحد و مستقلی ندارد، بلکه ابزاری برای دستیابی به اهداف عامی همچون دموکراسی، افزایش اعتماد به حکومت، اجرای حقوق فردی، بهبود عملکرد اقتصادی و کارکرد مؤثر بازار به شمار می‌رود (Buijze, 2013: 52–53). شفافیت و به‌ویژه دسترسی به اطلاعات، شرطی اساسی برای تحقق آزادی بیان و مشارکت فعال در حیات سیاسی نیز به‌شمار می‌آید. هر فرد باید به اطلاعات دسترسی داشته باشد تا بتواند دیدگاه مستقل خود را شکل دهد و به بحث‌های عمومی وارد شود یا آن‌ها را آغاز کند (Wagnerova, 2012: 432).

شفافیت به‌عنوان اصلی الزام‌آور برای مقامات عمومی، لزوماً نیازی ندارد که به‌طور صریح در قوانین موضوعه تصریح شده باشد؛ زیرا ماهیت آن در مقررات حقوقی پراکنده یا در تعریف وظایف و فعالیت‌های نهادهای عمومی متجلی می‌شود. با این حال، این اصل معمولاً با آزادی بیان پیوند خورده و اغلب به‌صورت تضمینی کلی برای دسترسی به اطلاعات مطرح می‌شود، به‌گونه‌ای که تعیین جزئیات آن به قوانین عادی واگذار می‌گردد (Janderová, 2022: 105).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]

حق دسترسی به اطلاعات در نیمه دوم قرن بیستم در قوانین موضوعه تثبیت شد. این نوع قانون‌گذاری پس از تصویب آن در ایالات متحده آمریکا در سال ۱۹۶۶، در دوران ریاست‌جمهوری جانسون، با استقبال گسترده‌ای مواجه شد و از دهه ۱۹۷۰ به بعد، به الگویی برای گسترش قوانین مشابه در دموکراسی‌های غربی بدل گردید، اگرچه کشورهای پساکمونیستی تا دهه ۱۹۹۰ به تصویب چنین قوانینی اقدام نکردند (Meijer, 2014: 4).

در نظام حقوقی ایران، این حق تا پیش از سال ۱۳۸۸ صراحتاً به رسمیت شناخته نشده بود؛ هرچند اصولی از قانون اساسی مانند اصل هشتم در زمینه نظارت عمومی، یا اصل بیستم در مورد تساوی حقوق مردم به‌طور غیرمستقیم بر لزوم اطلاع‌رسانی و شفافیت دلالت داشتند. با تصویب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در بهمن ۱۳۸۷ و تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام در بهمن ۱۳۸۸، برای نخستین بار چارچوبی قانونی برای مطالبه و دسترسی عموم به اسناد و اطلاعات دستگاه‌های دولتی و سایر نهادهای عمومی مقرر گردید. به موجب ماده ۲ این قانون: «هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آن‌که قانون منع کرده باشد». به این ترتیب، این حق جنبه‌ای از حقوق شهروندی تلقی شده و حتی در منشور حقوق شهروندی ۱۳۹۵ نیز مورد تأکید قرار گرفت. تا جایی که به نظر می‌رسد، اهمیت اجرای مؤثر قانون انتشار اطلاعات در مبارزه با فساد، ارتقای پاسخ‌گویی دولت و افزایش اعتماد عمومی انکارناپذیر است.

با وجود صراحت قانون و نبود خلأ قانونی در این خصوص، تحقق عملی حق دسترسی به اطلاعات با چالش‌های متعددی مواجه بوده است. نخست، فرهنگ سازمانی بسیاری از دستگاه‌ها به‌طور سنتی بر محرمانگی و عدم افشای اطلاعات استوار بوده و مقاومت در برابر شفافیت امری رایج تلقی می‌شود. دوم، نبود ضمانت اجرای کافی که در متن قانون ۱۳۸۸ مشهود است؛ به‌عنوان مثال، اگر نهادی از ارائه اطلاعات خودداری کند، قانون انتشار اطلاعات راهکار روشنی جز شکایت به مراجع صالح پیش‌بینی نکرده است. هرچند آیین‌نامه‌های اجرایی بعدی و تشکیل «کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» تا حدی خلأ نظارت اداری را پر کرده‌اند، اما این کمیسیون اختیار تحمیل ضمانت اجراهای قهری را نداشته و صرفاً جنبه فرهنگ‌سازی و ارشادی دارد که در قالب گزارش، تذکر و یا ارائه نظرات مشورتی تحقق می‌یابد.[۱] از این رو، دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع قضایی

۱- مواد ۱۸، ۱۹ و ۲۰ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]

رسیدگی به شکایات مردم از نهادهای دولتی، نقشی محوری در تأمین ضمانت اجرای حق دسترسی به اطلاعات یافته است.

پرسش اصلی پژوهش حاضر این است که رویه قضایی دیوان عدالت اداری در دهه اخیر چه نقشی در الزام دستگاه‌ها به افشای اطلاعات ایفا کرده و چه الگوهایی از این رویه قابل استخراج است؟ پرسش‌های فرعی نیز عبارتند از: رویکرد شعب دیوان در مواجهه با شکایات شهروندان پیرامون دسترسی به اطلاعات چه بوده است؟ آیا آرای قضایی در این حوزه دارای انسجام و وحدت رویه بوده‌اند یا موارد تعارض نیز دیده می‌شود؟ مهم‌ترین چالش‌های عملی در اجرای حق دسترسی به اطلاعات از منظر این آرای قضایی چیست؟

در زمینه پیشینه پژوهش، مطالعات داخلی عمدتاً به جنبه‌های کلی حق دسترسی به اطلاعات یا به صلاحیت‌های عمومی دیوان عدالت اداری پرداخته‌اند. در مقاله‌ای با عنوان «تحلیلی بر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در پرتوی اصول کلی حاکم بر دسترسی به اطلاعات» نویسندگان محترم ضمن تبیین مفهومی این حق، به تحلیل و بررسی مواد قانون مذکور پرداخته‌اند (ویژه و طاهری، ۱۳۹۰: ۲۶۸–۲۳۷). همچنین در مقاله‌ای تحت عنوان «نقش دیوان عدالت اداری در تحقق و تضمین حقوق شهروندی» به‌طور عام نقش دیوان در تضمین انواع حقوق شهروندی از جمله حق دسترسی به اطلاعات مورد بررسی قرار گرفته است (یزدانی و توسلی، ۱۴۰۰: ۱۳۶–۱۱۵)، لیکن بررسی تفصیلی آرای صادره در این حوزه خاص در آن پژوهش مغفول مانده است. علاوه بر این، در پژوهشی با عنوان «تبیین چالش‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» نویسندگان به آسیب‌شناسی اجرای قانون از منظر فرهنگ سازمانی و موانع اداری پرداخته و بر فرهنگ پنهان‌کاری در دستگاه‌ها تأکید کرده‌اند (یعقوبی و همکاران، ۱۳۹۹: ۵۵–۲۷)، اما نقش قضایی دیوان در رفع این موانع بررسی نشده است. به این ترتیب، آنچه در ادبیات موجود مغفول مانده، تحلیل نظام‌مند رویه قضایی دیوان عدالت اداری در بازه زمانی ده‌ساله (۱۳۹۳–۱۴۰۳) با تمرکز بر آرای مرتبط با الزام دستگاه‌ها به افشای اطلاعات است. نوآوری پژوهش حاضر در گردآوری و تحلیل جامع آرای شعب بدوی و تجدیدنظر، هیأت عمومی و آرای وحدت رویه دیوان در خصوص اجرای قانون انتشار اطلاعات و استخراج الگوهای رفتاری قضایی در این حوزه است که تاکنون به‌صورت مستقل و منسجم انجام نشده بود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]

روش تحقیق به‌صورت توصیفی ـ تحلیلی و بر پایه گردآوری منابع کتابخانه‌ای و بررسی آرای قضایی است. ابتدا با استفاده از منابع رسمی مانند پایگاه‌های اطلاع‌رسانی قوانین و گزارش‌های دیوان عدالت اداری، کلیه آرای مربوط در بازه ده‌ساله مورد نظر شناسایی شد؛ سپس با تحلیل محتوای این آرا، طبقه‌بندی موضوعی صورت گرفت و استدلال‌های به‌کاررفته در هر دسته استخراج گردید. منابع درجه‌اول در این پژوهش شامل قوانین از جمله قانون انتشار اطلاعات ۱۳۸۸ و آیین‌نامه‌های مرتبط آن، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ۱۳۹۲ و اصلاحات بعدی و همچنین آرای دیوان عدالت اداری است. همچنین از منابع درجه‌دوم معتبر همچون مقالات علمی و گزارش‌های پژوهشی برای تبیین چارچوب نظری و ارزیابی انتقادی یافته‌ها بهره گرفته شده است. امید است این پژوهش با روشن ساختن نقش رویه قضایی در پیشبرد شفافیت، به غنای ادبیات حقوق اداری ایران بیفزاید و پیشنهادهایی کاربردی برای تقویت اجرای قانون دسترسی به اطلاعات ارائه دهد.

۱. مفهوم و مبانی حق دسترسی به اطلاعات

حق دسترسی به اطلاعات ریشه در مبانی مردم‌سالاری و حاکمیت قانون دارد. در اسناد بین‌المللی حقوق بشر، هرچند به صراحت از «حق دسترسی به اطلاعات»[1] یاد نشده، لیکن این حق را می‌توان از آزادی بیان و دریافت اطلاعات مندرج در ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸) و میثاق حقوق مدنی و سیاسی (۱۹۶۶) استنتاج کرد. بسیاری از کشورها از دهه‌های پایانی قرن بیستم با تصویب قوانین آزادی اطلاعات[2] این حق را در حقوق داخلی تضمین کرده‌اند. در ایران، پیش از انقلاب اسلامی، اصل آزادی اطلاعات چندان مطرح نبود و پس از انقلاب نیز تا سال ۱۳۸۸ قانونی جامع در این زمینه به تصویب نرسید. با این وجود، مفاهیمی چون شفافیت اداری، پاسخ‌گویی دولت و مبارزه با فساد به‌تدریج در ادبیات حقوقی و سیاست‌گذاری کشور پررنگ‌تر شدند و زمینه تصویب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات را فراهم کردند.

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ۱۳۸۸ با الهام از قوانین آزادی اطلاعات در سایر کشورها، چارچوبی نسبتاً کامل برای مطالبه اطلاعات از دستگاه‌ها ارائه نمود. در این قانون، اصطلاح

1 - Right of Access to Information.
2 - Freedom of Information Acts.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]

مؤسسه عمومی به تمامی نهادهای دولتی و عمومی غیردولتی تسری یافته و حتی مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی را نیز مشمول الزامات افشای اطلاعات نموده است (مواد ۱ و ۲ قانون). بدین ترتیب، دامنه شمول قانون گسترده بوده و علاوه بر وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی، شهرداری‌ها، نهادهای انقلاب اسلامی، بنیادها و حتی شرکت‌ها یا سازمان‌های خصوصی که خدمات عمومی را در حوزه‌های برق، آب، مخابرات، آموزش، بهداشت و ... ارائه می‌کنند را نیز در بر می‌گیرد. قانون، اصل را بر دسترسی آزاد گذاشته و استثنائات محدودی قائل شده است؛ از جمله استثنائات می‌توان به اطلاعات طبقه‌بندی‌شده مرتبط با مفهوم امنیت ملی یا اسرار دولتی، اطلاعات حریم خصوصی افراد و در موارد خاص اسرار تجاری (فصل چهارم قانون) اشاره نمود. به‌عنوان نمونه، دستگاه‌ها مجاز به افشای اطلاعات شخصی افراد بدون رضایت ایشان نیستند و نیز موظف به صیانت از اسرار حرفه‌ای و دولتی می‌باشند. اگرچه ارائه اطلاعات مربوط به حریم خصوصی و داده‌های شخصی به دلیل تعارض با حق بر حریم خصوصی با محدودیت مواجه می‌شود؛ اما به اعتقاد برخی از حقوقدانان، اولویت مطلق حفاظت از داده‌های شخصی بر حق اطلاعات وجود ندارد و این دو حق باید در هر مورد بر اساس اصل تناسب متعادل شوند. لذا در اکثریت قریب به اتفاق موارد، واقعیت این است که تنها بخش یا بخش‌هایی از سند حاوی اطلاعاتی است که می‌تواند به‌طور مشروع تحت عنوان اسرار شخصی و محافظت‌شده تلقی شود. نتیجه اینکه، حتی در این‌گونه موارد مرجع رسیدگی می‌تواند دستور افشای سند حاوی اسرار را به‌صورت جزئی و بدون اطلاعات مشمول معافیت، صادر کند (Furek et.al, 2016: 465).

در این خصوص، توسعه جالبی در رویه قضایی برخی از کشورها قابل مشاهده است. برای نمونه در موضوع حقوق و دستمزد مقامات عمومی و کارکنان نهادهای مشمول، در سال ۲۰۰۴ دادگاه اداری عالی جمهوری چک حکم داد که ارائه اطلاعات دقیق همراه با نام افراد (اعضای شورای شهر) امکان‌پذیر نیست، اما داده‌ها می‌توانند به‌صورت ناشناس ارائه شوند. دادگاه افزود که حق حفاظت از داده‌های شخصی نامحدود نیست و بنابراین تصمیم دادگاه منطقه‌ای که دسترسی به این اطلاعات را رد کرده بود، ابطال شد (Janderová, 2022: 113).

در این راستا، مطابق ماده ۲ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات «هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آن‌که قانون منع کرده باشد» و بر اساس ماده ۷ «مؤسسه

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]

عمومی نمی‌تواند از متقاضی دسترسی به اطلاعات هیچ‌گونه دلیل یا توجیهی جهت تقاضایش مطالبه کند». بدین ترتیب، بار اثبات محرمانه یا مستثنی بودن اطلاعات بر عهده دستگاه نگهدارنده است و اصل بر قابل انتشار بودن اطلاعات عمومی می‌باشد.

قانون مذکور برای نظارت بر حسن اجرای خود، ایجاد یک کمیسیون تخصصی را پیش‌بینی کرده است. مطابق ماده ۱۸، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به دستور رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود و ترکیبی بین‌دستگاهی دارد؛ از جمله وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی (رئیس کمیسیون)، وزیر اطلاعات، وزیر ارتباطات، نماینده قوه قضاییه (رئیس دیوان عدالت اداری) و نماینده مجلس شورای اسلامی در آن عضویت دارند. وظایف این کمیسیون طبق ماده مذکور و آیین‌نامه اجرایی مربوطه، شامل تدوین برنامه‌های اجرایی برای گسترش آزادی اطلاعات، نظارت کلی بر اجرای قانون، رفع اختلاف در نحوه ارائه اطلاعات از طریق ایجاد وحدت رویه، فرهنگ‌سازی و ارشاد دستگاه‌ها و ارائه نظرات مشورتی است. مصوبات کمیسیون پس از تأیید رئیس‌جمهور برای دستگاه‌ها لازم‌الاجراست. این کمیسیون در سال‌های پس از تصویب قانون فعال شده و گام‌هایی چون ایجاد سامانه ملی انتشار و دسترسی به اطلاعات[1] برای ثبت و پیگیری درخواست‌های مردمی، و تصویب آیین‌نامه‌ها و شیوه‌نامه‌های موضوعی متعدد برداشته است. از جمله، تا سال ۱۴۰۰ تعداد یازده شیوه‌نامه اجرایی در موضوعات گوناگون همچون دسترسی به اطلاعات مؤسسات خصوصی، بنگاه‌های اقتصادی عمومی، قراردادهای دولتی، شهرداری‌ها و شوراها، تفکیک حریم خصوصی و اطلاعات عمومی، اسرار دولتی و رفع اختلاف در ارائه اطلاعات در کمیسیون تصویب و توسط رئیس‌جمهور ابلاغ شد. این مصوبات به‌عنوان مقررات پایین‌دستی قانون، جهت تبیین رویه‌های عملی دستگاه‌ها در پاسخ‌گویی به درخواست‌های اطلاعات نقش مهمی داشته‌اند.

با این حال، صلاحیت کمیسیون صرفاً اداری است و تصمیمات آن می‌تواند مورد اعتراض قرار گیرد. بر اساس قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ و اصلاحات بعدی، دیوان عدالت اداری مرجع اختصاصی رسیدگی به شکایات علیه نهادهای اداری و تصمیمات آنهاست. به‌طور مشخص، بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به اعتراض «اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی» نسبت به آرای قطعی صادره از مراجع اداری اختصاصی را در صلاحیت

1 -www.iranfoia.ir.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]

دیوان قرار داده است. کمیسیون انتشار اطلاعات قطعاً یک مرجع اختصاصی اداری محسوب می‌شود که آرای آن؛ برای مثال تصمیم در خصوص رد یا قبول شکایت یک متقاضی اطلاعات، می‌تواند تأثیر مستقیم بر حقوق افراد داشته باشد. بنابراین، در چارچوب بند ۲ ماده ۱۰، چنانچه شخصی از تصمیم کمیسیون رضایت نداشته باشد می‌تواند به دیوان عدالت اداری شکایت کند تا آن تصمیم نقض گردد. از سوی دیگر، مصوبات عام کمیسیون مانند شیوه‌نامه‌ها نیز به‌عنوان «تصمیمات اداری»، اگر برخلاف قوانین بالادستی باشند، طبق بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری قابل ابطال در هیأت عمومی دیوان هستند. دیوان عدالت اداری علاوه بر این، به شکایات مستقیم افراد از خودداری دستگاه‌ها در ارائه اطلاعات نیز رسیدگی می‌کند (موضوع صلاحیت مقرر در بند ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان، نسبت به تصمیمات و اقدامات اداری خلاف قانون یا خودداری از انجام وظیفه قانونی).

به‌طور خلاصه، دیوان عدالت اداری به‌عنوان نهادی که محصول نهضت قانون‌گرایی است و عالی‌ترین مرجع قضایی صالح برای رسیدگی به دعاوی علیه دولت محسوب می‌شود (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۹: ۱۵۴-۱۵۲)، می‌تواند ضامن نهایی حق دسترسی به اطلاعات تلقی شود. هر جا سازوکارهای اداری یعنی نظارت درون‌سازمانی و یا کمیسیون انتشار اطلاعات نتوانند مشکل عدم شفافیت را مرتفع سازند، نهایتاً این دیوان است که به‌عنوان مرجع قضایی بی‌طرف وارد شده و با تمسک به قانون، دستگاه‌های خاطی را ملزم به افشای اطلاعات می‌کند یا تصمیمات ناصحیح را نقض می‌نماید.

در ادامه، با تفصیل بیشتر به عملکرد دیوان در ده سال اخیر پرداخته می‌شود و آرای شاخص صادره در این حوزه مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد.

۲. بررسی رویه قضایی دیوان در ده سال اخیر (۱۳۹۳-۱۴۰۳)

در این بخش، مهم‌ترین آرای صادره توسط شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ارتباط با الزام دستگاه‌ها به ارائه اطلاعات بررسی می‌گردد. برای نظم‌بخشی به بحث، ابتدا آرای هیأت عمومی دیوان و تصمیمات کلان (نظارت بر مقررات و مصوبات) تحلیل می‌شود، سپس به نمونه‌هایی از آرای شعب دیوان در رسیدگی به شکایات شهروندان اشاره خواهد شد. این تفکیک از آن جهت اهمیت دارد که رویکرد هیأت عمومی دیوان به عنوان مرجع ایجاد وحدت رویه و ابطال مقررات، می‌تواند جهت کلی نظام حقوقی را در تفسیر حق دسترسی به اطلاعات تعیین کند و برای شعب دیوان و سایر

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]

مراجع اداری لازم‌الاتباع باشد؛ زیرا به استناد ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری، آرای هیأت عمومی برای تمامی اشخاص و مراجع لازم‌الاتباع است. سپس با جمع‌بندی این موارد، الگوهای رفتاری دیوان و تحولات آن در طی زمان استخراج خواهد شد.

۱-۲. نظارت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بر مقررات مرتبط با حق دسترسی به اطلاعات

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از دو طریق در شکل‌دهی به رژیم حقوقی دسترسی به اطلاعات نقش‌آفرینی کرده است: نخست از طریق ابطال مصوبات و مقررات خلاف قانون در راستای حمایت از حق دسترسی، و دوم از طریق ایجاد وحدت رویه در آرای متعارض شعب در صورت بروز تعارض در تفسیر قانون انتشار اطلاعات. در بازه ده‌ساله اخیر، چندین قضیه مهم در دستور کار هیأت عمومی قرار گرفته که هر یک از جنبه‌ای به تبیین حدود حق دسترسی به اطلاعات کمک کرده‌اند.

۱-۱-۲. ابطال بخش‌هایی از دستورالعمل سازمان تأمین اجتماعی (رأی شماره ۱۵۱٤ مورخ ۲۳/۱۰/۱۳۹۹ هیأت عمومی)

این پرونده از نخستین مواردی بود که هیأت عمومی دیوان صراحتاً به قانون انتشار اطلاعات استناد کرد و یک مقرره اداری مغایر با آن را ابطال نمود. ماجرا از این قرار بود که سازمان تأمین اجتماعی طبق دستورالعمل داخلی شماره ۴۸۲۵/۹۲/۱۰۰۰ مورخ ۱۳۹۲/۵/۲۰ در خصوص نحوه انتشار آمار و اطلاعات به خارج از سازمان، محدودیت‌هایی قائل شده بود؛ از جمله اینکه درخواست‌کنندگان اطلاعات سازمان می‌بایست برای درخواست خود دلایل موجه ارائه نمایند؛ ضمن اینکه برخی اطلاعات آماری نیز قابلیت انتشار ندارد. یکی از شهروندان به این دستورالعمل اعتراض کرده، ابطال مواد ۱، ۲ و ۳ بند (الف) آن را از دیوان درخواست نمود. هیأت عمومی دیوان پس از بررسی، با اکثریت آراء ادعای شاکی را وارد دانست و قسمت‌های مورد اعتراض از دستورالعمل سازمان تأمین اجتماعی را غیرقانونی تشخیص داد. استدلال دیوان این بود که مطابق ماده ۲ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸: «هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آن‌که قانون منع کرده باشد» و به موجب ماده ۷ همین قانون: «مؤسسه عمومی نمی‌تواند از متقاضی دسترسی به اطلاعات هیچ‌گونه دلیل یا توجیهی جهت تقاضایش مطالبه نماید.» بنابراین، ایجاد هرگونه محدودیت اضافی فراتر از قانون توسط سازمان تأمین اجتماعی مغایر با حقوق

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]

مصرح شهروندان است. هیأت عمومی دیوان صراحتاً اعلام نمود که «مقررات داخلی تأمین اجتماعی که دسترسی به اطلاعات را محدود کرده بود، ابطال می‌گردد و از این پس ایجاد هرگونه محدودیت در دسترسی به اطلاعات سازمان تأمین اجتماعی ممنوع است.» این رأی از جهت تأکید بر فلسفه قانون ۱۳۸۸ که همانا اصل آزادی اطلاعات و ممنوعیت الزام متقاضی به ارائه دلیل است، حائز اهمیت فراوان بود. پس از این تصمیم، سازمان تأمین اجتماعی و سایر نهادهای مشابه ملزم شدند درخواست‌های اطلاعات را بدون مطالبه علت یا توجیه از متقاضی بررسی و اجرا کنند. رأی مذکور به عنوان یکی از نخستین رویه‌های قضایی جدی در حمایت از حق دسترسی، پیام قوی و روشنی به دستگاه‌های اداری داد که هرگونه نقض یا دور زدن قانون انتشار اطلاعات زیر ذره‌بین دیوان عدالت اداری قرار دارد.

۲-۱-۲.عدم ابطال شیوه‌نامه «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مجوزهای دولتی و مجوزهای مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی» (رأی شماره ۱۳۰۲ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۱۳ هیأت عمومی)

برخلاف مورد قبل که نتیجه رأی به نفع شاکی و به نفع حق دسترسی به اطلاعات بود، در این پرونده خاص هیأت عمومی شکایت شاکی را مردود اعلام کرد و از یک مصوبه کمیسیون انتشار اطلاعات دفاع نمود. شاکی به موجب دادخواستی ابطال مواد ۱ تا ۱۲ شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مجوزهای دولتی و مجوزهای مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی مصوب کمیسیون انتشار اطلاعات را خواستار شده بود. این شیوه‌نامه یکی از همان یازده شیوه‌نامه ابلاغی رئیس‌جمهور در سال ۱۴۰۰ بود که کمیسیون براساس ماده ۱۸ قانون تصویب کرده بود. استدلال شاکی این بود که کمیسیون در تصویب این شیوه‌نامه از حدود اختیارات خود فراتر رفته و همچنین مفاد شیوه‌نامه مغایر قوانین دیگر (برخی قوانین حوزه مجوزهای کسب‌وکار) است. اما هیأت عمومی دیوان پس از بررسی استدلال‌ها رأی به عدم ابطال مواد شیوه‌نامه داد. در رأی صادره تصریح شده است که به موجب ماده ۱۸ قانون انتشار اطلاعات، کمیسیون یادشده تشکیل شده و صلاحیت تدوین برنامه‌های اجرایی لازم را دارد. شیوه‌نامه مزبور نیز در راستای همان صلاحیت‌ها به تصویب کمیسیون انتشار اطلاعات و به تأیید رئیس‌جمهور نیز رسیده است؛ بنابراین در حکم یک مقرره لازم‌الاجرای قانونی است. هیأت عمومی دیوان اضافه نمود که مفاد شیوه‌نامه با قانون انتشار و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]

دسترسی آزاد به اطلاعات و نیز با مواد ۷ و ۴۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (که ناظر به شفافیت در صدور مجوزهای کسب‌وکار است) مغایرتی ندارد. نتیجتاً دیوان شکایت شاکی را وارد ندانست و شیوه‌نامه به قوت خود باقی ماند. این پرونده از آن جهت مهم است که رویکرد حمایتی دیوان از سیاست‌های شفافیت را نشان می‌دهد. برخلاف پرونده قبل که دیوان مقرره محدودکننده شفافیت را ابطال کرد، این‌بار مقرره‌ای که در جهت افزایش شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات مرتبط با مجوزهای صادره بود، مورد اعتراض قرار گرفت و دیوان حاضر نشد خللی در آن وارد کند. به بیان دیگر، دیوان عدالت اداری در مقام توازن بین منافع ذی‌نفعان مختلف، جانب مصلحت شفافیت و حق دسترسی عمومی را گرفته است. رأی شماره ۱۳۰۲ هیأت عمومی مؤید آن است که مصوبات کمیسیون انتشار اطلاعات چنانچه در چارچوب اختیارات قانونی و به قصد اجرای قانون تصویب شده باشند، از حمایت نظام قضایی برخوردار خواهند بود. این امر به اجرای هرچه بهتر قانون انتشار اطلاعات کمک می‌کند؛ زیرا دستگاه‌های اداری پیام دیوان را دریافت می‌کنند که تصمیمات کمیسیون را جدی بگیرند و شهروندان نیز اطمینان می‌یابند مصوبات مفید به نفع آنان محفوظ خواهد ماند.

۳-۱-۲. ابطال محدودیت کمیسیون انتشار اطلاعات درباره تعداد درخواست‌ها (رأی شماره ۲۰۹۲۲۸۷ مورخ ۲۹/۸/۱۴۰۳ هیأت عمومی)

تازه‌ترین مورد از دخالت هیأت عمومی دیوان در حوزه دسترسی به اطلاعات، رأیی است که در اواخر سال ۱۴۰۳ صادر شد. ماجرا مربوط به مصوبه بیست‌وهفتمین جلسه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۰ بود که به موجب آن برای جلوگیری از تعدد درخواست‌ها، کاربران سامانه دسترسی آزاد به اطلاعات فقط می‌توانستند طی هر دوره ۱۰ روزه حداکثر دو درخواست به یک دستگاه مشخص ثبت کنند. این مصوبه در واقع یک سیاست محدودکننده بود که کمیسیون به پیشنهاد دبیرخانه خود اتخاذ کرد تا شاید از سوءاستفاده یا ازدحام درخواست‌ها جلوگیری کند. با این حال، از دید برخی کاربران و حقوقدانان، چنین محدودیتی مغایر روح قانون انتشار اطلاعات محسوب می‌شد تا اینکه شخصی با طرح شکایت در دیوان عدالت اداری خواستار ابطال این بخش از مصوبه کمیسیون شد. هیأت عمومی دیوان در رأی خود، پس از نقل مواد مربوطه قانون، به صراحت استدلال کرد که قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات هیچ‌گونه محدودیتی در خصوص تعداد

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]

دفعات ثبت درخواست توسط اشخاص قائل نشده است. ماده ۲ قانون حق دسترسی را برای هر شخص ایرانی به رسمیت شناخته و ماده ۷ تصریح کرده است که مؤسسه عمومی نمی‌تواند دلیلی برای درخواست مطالبه کند. همچنین ماده ۸ قانون مقرر نموده است پاسخ باید در سریع‌ترین زمان و حداکثر ظرف ۱۰ روز ارائه شود. به این ترتیب، وضع محدودیت کمیسیون بدین شکل که هر شخص در ۱۰ روز تنها دو درخواست از یک دستگاه داشته باشد، فراتر از حدود اختیارات کمیسیون و برخلاف اطلاق حق مقرر در قانون تلقی گردید. بر این اساس، هیأت عمومی به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون دیوان عدالت اداری، مصوبه مذکور را ابطال کرد. اثر عملی این رأی آن بود که بلافاصله محدودیت سامانه دسترسی آزاد به اطلاعات برداشته شد و شهروندان می‌توانند بدون سقف تعیین‌شده قبلی، از هر دستگاه هر تعداد که لازم باشد اطلاعات درخواست کنند. این تصمیم بار دیگر رویکرد اصولی دیوان مبنی بر حمایت از حداکثر گستره حق دسترسی و حذف هرگونه مانع و محدودیت غیرقانونی را آشکار ساخت. جالب توجه آنکه رئیس دیوان عدالت اداری خود عضو کمیسیون انتشار اطلاعات است؛ اما رأی صادره نشان داد که در مقام قضا، دیوان حتی مصوبات نهادی که عضو آن است را نیز اگر خلاف قانون بیابد، ابطال می‌کند و اولویت را به نص صریح قانون و حق شهروندان می‌دهد.

به نظر می‌رسد سه نمونه فوق تصویر روشنی از گرایش‌های دیوان در سطح کلان به دست می‌دهد. دیوان عدالت اداری در برخورد با مقررات اداری مرتبط با انتشار اطلاعات، هر جا آن مقرره حق دسترسی را محدود یا مشروط کرده، با تکیه بر قانون ۱۳۸۸ آن را از میان برداشته است (نمونه‌های تأمین اجتماعی و مصوبه محدودیت کمیسیون) و در مقابل، هر جا آن مقرره در راستای شفافیت بیشتر بوده و چالشی با قانون نداشته، از آن حمایت کرده است (نمونه شیوه‌نامه مجوزهای دولتی). بنابراین می‌توان گفت خط‌مشی کلی هیأت عمومی دیوان طی دهه اخیر، تأکید بر اجرای صحیح قانون انتشار اطلاعات و جلوگیری از تفسیرهای مضیّق یا اعمال محدودیت‌های خارج از چارچوب قانون بوده است. از منظر مفهومی، آرای دیوان عدالت اداری در این حوزه به تثبیت اصولی چون عدم نیاز به ارائه دلیل برای مطالبه اطلاعات، برابری همگان در حق دسترسی، عدم تبعیض بین افراد پرکار در درخواست اطلاعات و سایرین و توسعه شفافیت در حوزه‌هایی نظیر صدور مجوزها انجامیده است. این رویه‌ها در حکم منابع تفسیر قانون محسوب می‌شوند و برای تمامی دستگاه‌های

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]

مشمول لازم‌الاتباع‌اند. به عبارت دیگر، پس از صدور این آرا، هیچ دستگاهی نمی‌تواند برخلاف آنها عمل کند؛ مثلاً سازمانی نمی‌تواند از متقاضی علت درخواست را جویا شود یا سقفی برای تعداد دفعات ارائه اطلاعات معین نماید، چرا که چنین رفتاری مغایر با استنباط دیوان از قانون و باطل‌شدنی است.

در زمینه آرای وحدت رویه، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری دو رأی وحدت رویه مستقیماً مرتبط با قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات صادر کرده است: رأی شماره ۱۴۰۰۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۷۳۸ مورخ ۱۴۰۰/۳/۲۲ و رأی شماره ۱۴۰۱۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۲۵۶ مورخ ۱۴۰۱/۷/۱۲. هر دو رأی ناظر بر الزام دستگاه‌های مشمول قانون به رعایت مهلت ده روزه پاسخ‌گویی موضوع ماده ۸ قانون می‌باشند و نشان‌دهنده آن است که تعارض آراء شعب در خصوص این موضوع منجر به صدور رأی وحدت رویه گردیده است. این آراء در تصمیمات بعدی هیأت عمومی نیز مورد استناد قرار گرفته‌اند؛ از جمله در رأی ابطالی مورخ ۱۴۰۳/۸/۲۹ که به موجب آن مصوبه کمیسیون ماده ۱۸ وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مبنی بر محدودیت ثبت درخواست به دلیل مغایرت با قانون ابطال گردید. علاوه بر این، آرای وحدت رویه متعددی در موضوعات مرتبط با شفافیت اداری نظیر انتشار آرای هیأت‌های رسیدگی به تخلفات و نحوه دسترسی مراجع نظارتی به اطلاعات دستگاه‌ها صادر شده است که به طور غیرمستقیم بر حق دسترسی عمومی تأثیرگذارند.

۲-۲. رویه شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات شهروندان

علاوه بر نظارت عام هیأت عمومی، در شعب بدوی و تجدیدنظر دیوان عدالت اداری نیز طی دهه اخیر پرونده‌های متعددی مطرح شده که موضوع آن‌ها الزام یک دستگاه مشخص به ارائه اطلاعات مورد درخواست شاکی بوده است. این دعاوی معمولاً در پی آن اقامه می‌شوند که یک فرد به موجب قانون انتشار اطلاعات از یک نهاد درخواست اطلاعات می‌کند، اما آن نهاد از ارائه اطلاعات خودداری نموده یا پاسخ قانع‌کننده‌ای ارائه نمی‌دهد. در چنین مواردی، فرد می‌تواند به استناد بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مستقیماً به دیوان شکایت کند یا ابتدا از طریق سازوکار رفع اختلاف کمیسیون موضوع ماده ۱۸ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات اقدام نموده و در صورت عدم حصول نتیجه، به دیوان عدالت اداری مراجعه نماید و خواستار صدور حکم به الزام آن نهاد به افشای اطلاعات شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]

رویه قضایی شعب دیوان در این زمینه عمدتاً همسو با فلسفه قانون و آرای هیأت عمومی بوده است. به این معنی که در اکثر پرونده‌هایی که دلایل استنکاف دستگاه از ارائه اطلاعات غیرموجه تشخیص داده شده، شعب دیوان حکم به ورود شکایت شهروند و لزوم ارائه اطلاعات صادر کرده‌اند. برای مثال، می‌توان به پرونده‌هایی اشاره کرد که افراد اطلاعاتی درباره آزمون‌ها یا استخدام‌های دولتی، آمارهای بودجه‌ای دستگاه، قراردادهای منعقده یک سازمان دولتی یا دلایل یک تصمیم اداری را مطالبه نموده‌اند. در این خصوص، چنانچه اطلاعات درخواستی مشمول استثنائات قانونی چون اسرار دولتی یا حریم خصوصی دیگران نبوده و ارائه آن منع قانونی خاصی نداشته باشد، قضات دیوان اغلب با استناد به اصل مقرر در ماده ۲ قانون (حق هر شخص به دسترسی اطلاعات عمومی)، دستگاه مربوطه را ملزم به در اختیار گذاردن اطلاعات به شاکی کرده‌اند. این احکام در حقیقت اجرای قضایی مستقیم قانون انتشار اطلاعات هستند و جنبه صدور دستور مشخص به دستگاه را دارند.

با این حال، در اقلیت مواردی نیز شعب دیوان شکایات را مردود دانسته‌اند. بررسی احکام نشان می‌دهد این موارد عمدتاً هنگامی بوده که مبنای قانونی معتبری برای خودداری دستگاه از ارائه اطلاعات وجود داشته است. به تعبیر دیگر، اگر دستگاه بتواند اثبات کند اطلاعات مورد درخواست در زمره اطلاعات مستثنی‌شده در فصل چهارم قانون قرار می‌گیرد، دیوان نیز ادعای شاکی خصوصی را رد می‌کند. برای نمونه، اگر فردی درخواست دریافت اسناد طبقه‌بندی‌شده امنیتی یا دفاعی را نماید، بدیهی است که نهاد مربوط، مثلاً وزارت اطلاعات یا وزارت دفاع، با استناد به قوانین راجع به اسرار دولتی از انتشار آن‌ها امتناع خواهد کرد. در صورت شکایت، دیوان عدالت اداری نیز به سبب وجود منع قانونی، جانب دستگاه را می‌گیرد. همین‌طور در مورد اطلاعات شخصی افراد؛ مثلاً اگر فردی خواستار اطلاعات پزشکی بیمار یا سوابق مالی یک شخص ثالث باشد، دستگاه‌های متولی حق دارند به استناد حریم خصوصی از ارائه اطلاعات در آن زمینه خودداری کنند؛ در این حالت نیز دیوان شکایت متقاضی غیرذی‌حق را رد خواهد کرد. بنابراین خط قرمز دیوان همان خط قرمز قانون است. هرجا قانون دسترسی را منع کرده، دیوان نیز آن را استثنا می‌کند. جز این موارد، اصل بر افشای اطلاعات است.

در رویه قضایی شعب دیوان عدالت اداری، ارجاع به آرای کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مشاهده می‌شود. در مواردی، شاکی پیش از طرح دعوا در دیوان به کمیسیون مربوطه

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]

مراجعه کرده و رأیی به نفع خود دریافت نموده است؛ با این حال، دستگاه اجرایی ذی‌ربط از اجرای آن امتناع ورزیده و شاکی را به اقامه دعوا در دیوان واداشته است. در چنین پرونده‌هایی، شعبه دیوان با استناد به رأی کمیسیون که نقض قانون توسط دستگاه را تأیید می‌کند، دستگاه متخلف را به اجرای رأی کمیسیون و ارائه اطلاعات ملزم می‌نماید.[۱] هرچند تصمیمات کمیسیون به تنهایی ضمانت اجرای کافی ندارند، وقتی به مرحله دادرسی در دیوان می‌رسند عملاً تبدیل به یک مدرک و مستند محکمه‌پسند می‌شوند که تخلف دستگاه را نشان می‌دهد. دیوان نیز با استناد به آن، رأی الزام‌آور خود را صادر می‌کند. به این ترتیب می‌توان گفت میان کمیسیون و دیوان در عمل یک هم‌افزایی منطقی به وجود آمده است. در این راستا، کمیسیون به عنوان مرجع تخصصی می‌تواند قبل از دادخواهی قضایی موضوع را بررسی تخصصی کند و حتی راه‌حل ارائه دهد؛ و اگر دستگاه نپذیرفت، دیوان با اتکا به نظر تخصصی کمیسیون حکم قضایی می‌دهد. این رویه ترکیبی، ضمن کاهش بار کاری دیوان، چرا که احتمالاً بسیاری از اختلافات در همان کمیسیون فیصله می‌یابد، موجب تقویت اجرای قانون نیز شده است.

در رابطه با وحدت رویه در آرای شعب می‌توان گفت تا کنون اختلاف ملموسی گزارش نشده است. به نظر می‌رسد تمامی شعب دیوان چه در مرحله بدوی و چه تجدیدنظر، مفاد قانون ۱۳۸۸ و الزامات آن را یکسان تعبیر کرده‌اند و نیازی به صدور رأی وحدت رویه نبوده است. یکی از دلایل این انسجام، صدور آرای راهبردی توسط هیأت عمومی (همانند موارد فوق‌الذکر) در ابتدای دوره اجرای قانون بوده که مسیر را روشن ساخته است. برای مثال، پس از رأی هیأت عمومی در پرونده تأمین اجتماعی، دیگر هیچ شعبه‌ای مطالبه دلیل از سوی دستگاه‌ها را موجه ندانست و اگر موردی مشاهده می‌شد، فوراً به آن استناد می‌کرد. همچنین رأی هیأت عمومی ۱۴۰۳ در مورد سقف درخواست‌ها مانع از آن شد که احیاناً شعب بدوی یا تجدیدنظر تفسیرهای متفاوتی نسبت به حق شهروندانی که

۱- برای مثال، در رأی شماره ۱۲۵۶ مورخ ۱۴۰۱/۰۷/۱۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، ابطال حکم وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در خصوص عدم ارائه تصویر صورتجلسات کمیسیون قانونی تشخیص امور پزشکی به ذی‌نفعان، با استناد به تبصره ماده ۵ و ماده ۸ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات صورت گرفته است. این رأی نشان‌دهنده نقش دیوان در نظارت بر اجرای مصوبات مرتبط با کمیسیون انتشار اطلاعات است. همچنین، بنگرید به: رأی شماره ۲۰۹۲۲۸۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (ابطال ردیف دوم مصوبه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۰). برای تحلیل بیشتر، ر.ک.: مقاله تأملی بر نقش دیوان عدالت اداری در تضمین حق دسترسی به اطلاعات، منتشرشده در مجله حقوق اداری.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]

مکرراً درخواست می‌دهند داشته باشند، مثلاً برخی این حق را محدودتر ببینند، بلکه همگی مکلف شدند حق مساوی همه افراد در هر تعداد درخواست را محترم شمارند.

با مرور عملکرد دیوان عدالت اداری در دهه اخیر، مشخص می‌شود که این نهاد قضایی به یکی از ارکان اصلی پشتیبان شفافیت در ایران بدل شده است. دیوان نه‌تنها به شکایات شهروندان رسیدگی و آن‌ها را در برابر مقاومت دستگاه‌ها حمایت کرده، بلکه با ورود به حوزه مقررات‌گذاری اداری و از طریق ابطال مصوبات مخالف قانون، توانسته است چارچوب‌های اجرایی قانون انتشار اطلاعات را تصحیح و تکمیل کند. برآیند کلی آرای مذکور، تقویت ضمانت اجرای حق دسترسی بوده و پیام روشن آن به دستگاه‌های دولتی این است که عدم رعایت قانون با برخورد قضایی مواجه خواهد شد. در عین حال، دیوان با پشتیبانی از اقدامات مثبت در جهت شفافیت (مثل شیوه‌نامه‌های ابلاغی) نقش یک ناظر بی‌طرف را ایفا کرده که صرفاً به حاکمیت قانون می‌اندیشد. گفتنی است که در سال‌های پایانی این دهه، قانون دیگری در تاریخ ۱۴۰۳ تحت عنوان «قانون شفافیت قوای سه‌گانه و دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» به تصویب مجلس رسید که ابعاد گسترده‌تری از شفافیت، از جمله انتشار پیشینی اطلاعات توسط خود دستگاه‌ها، را الزام‌آور می‌سازد. هرچند بررسی تفصیلی این قانون جدید خارج از محور بحث ماست، اشاره به آن از این جهت اهمیت دارد که اجرای همزمان آن با قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ممکن است سؤالات یا تعارضاتی را مطرح کند؛ از جمله اینکه حدود صلاحیت کمیسیون انتشار اطلاعات در برابر الزامات عام قانون شفافیت جدید چیست. در این زمینه نیز ممکن است در آینده نقش دیوان عدالت اداری در رفع تعارض قوانین و تبیین حدود اجرا پررنگ شود. اداره حقوقی قوه قضاییه در نظریه مشورتی اخیر خود تأکید کرده که قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و قانون شفافیت هر دو لازم‌الاجرا بوده و باید به نحوی تفسیر شوند که مکمل یکدیگر باشند.[۱] به هر روی، محور اصلی تضمین حق دسترسی به اطلاعات در ایران همچنان قانون ۱۳۸۸ است که دیوان عدالت اداری نگهبان اجرای صحیح آن شناخته می‌شود.

۱- شماره نظریه: ۴۶۵/۱۴۰۳/۷ به شماره پرونده: ۱۴۰۳-۷/۱-۴۶۵ع مورخ : ۱۴۰۳/۱۰/۱۶.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

بررسی جامع آرای دیوان عدالت اداری طی ده سال اخیر نشان می‌دهد که این دیوان نقشی اساسی در تبدیل حق دسترسی به اطلاعات از یک متن قانونی به یک واقعیت عینی داشته است. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، علی‌رغم جامعیت نسبی، بدون پشتوانه اجرای قوی نمی‌توانست به تنهایی فرهنگ شفافیت را در دستگاه‌ها نهادینه کند. دیوان عدالت اداری با برخورداری از جایگاه قضایی و اقتدار لازم برای الزام دستگاه‌ها، طی این دهه همواره پشتیبان اجرای قانون بوده و با صدور آرایی مهم، پیامدهای نقض قانون را برای همگان روشن ساخته است. الگوی رفتاری دیوان در یک جمله چنین خلاصه می‌شود: «هر کجا ابهام یا نزاعی در حوزه دسترسی به اطلاعات پدید آید، تفسیر باید به نفع شفافیت و حق شهروندان انجام شود، مگر آن‌که منع صریح قانونی وجود داشته باشد.» این رویکرد در مجموعه آرای صادره مشهود است و موجب شده که به تدریج مقاومت اولیه برخی دستگاه‌ها در برابر افشای اطلاعات کاهش یابد. به بیان دیگر، دیوان با کاربرد دقیق ضمانت اجرا (اعم از ابطال مقررات و صدور احکام الزام‌آور) توانسته است ابهت قانون انتشار اطلاعات را در نظر مجریان آن تثبیت کند. هرچند چالش‌های اجرایی به طور کامل مرتفع نشده‌اند، اما روند کلی نشان‌دهنده حرکت به سمت حکمرانی بازتر است.

با وجود پیشرفت‌ها، هنوز موانعی در راه تحقق کامل حق دسترسی به اطلاعات وجود دارد. یکی از این موانع، فرهنگ سازمانی سنتی است که تغییر آن نیازمند زمان و آموزش است. بسیاری از کارمندان و مدیران دستگاه‌ها با فلسفه قانون ۱۳۸۸ و الزامات آن ناآشنا هستند یا نگرانی‌هایی از انتشار اطلاعات دارند. مواردی از مقاومت غیرقانونی همچنان گزارش می‌شود؛ برای مثال تأخیرهای طولانی در پاسخ‌گویی یا ارائه ناقص اطلاعات. دیوان عدالت اداری اگرچه در نهایت با این موارد برخورد می‌کند، اما رسیدگی قضایی فرآیندی زمان‌بر و هزینه‌زا برای شهروندان است. بنابراین بهتر آن است که اساساً موارد تخلف کاهش یابد تا نیاز به شکایت کمتر شود. کاستی دیگر، موازی‌کاری یا تعارض احتمالی میان نهادهای مقررات‌گذار جدید مانند قانون شفافیت و ساختار موجود اجرای قانون انتشار اطلاعات است که اشاره شد. این مسئله می‌تواند موجب سردرگمی دستگاه‌ها یا بهانه‌جویی برای عدم اجرا شود. هرگونه تعارض باید سریعاً شناسایی و با اصلاح قانون یا تفسیر قضایی برطرف گردد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]

بر پایه یافته‌های این تحقیق، اقدامات زیر برای بهبود وضعیت پیشنهاد می‌شود:

• تقویت نقش و اختیارات کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات: اگرچه دیوان عدالت اداری به خوبی نقش نظارتی خود را ایفا کرده، ولی ورود همه موارد به دیوان مطلوب نیست. پیشنهاد می‌شود اصلاحاتی در قانون انتشار اطلاعات یا آیین‌نامه‌های مربوط انجام شود تا تصمیمات کمیسیون انتشار اطلاعات ضمانت اجرای فوری‌تری بیابند؛ مثلاً جریمه مالی یا اداری برای عدم تمکین دستگاه‌ها توسط خود کمیسیون تعیین شود. این امر بار کاری دیوان را نیز کاهش می‌دهد.

• تسریع رسیدگی‌های قضایی در دیوان: به موجب اصلاحات ۱۴۰۲ قانون دیوان عدالت اداری، برخی پرونده‌ها از جمله مواردی که جنبه حقوق شهروندی دارند باید خارج از نوبت رسیدگی شوند. پیشنهاد می‌شود پرونده‌های مربوط به دسترسی به اطلاعات نیز مشمول رسیدگی فوق‌العاده شوند؛ زیرا اطلاعات درخواستی گاه حساس به زمان است و تأخیر در ارائه، فایده آن را کاهش می‌دهد. دیوان می‌تواند با صدور دستور موقت فوری، موقتاً انتشار اطلاعات را حکم دهد تا در روند اصلی رسیدگی تأخیر غیرقابل جبران ایجاد نشود.

• آموزش و فرهنگ‌سازی در دستگاه‌ها: قوه مجریه باید با برگزاری دوره‌های آموزشی برای کارکنان دولت و انتشار بخشنامه‌های داخلی، آنان را با تکالیف قانونی‌شان طبق قانون انتشار اطلاعات آشنا سازد. موارد تمکین به آرای دیوان و نمونه‌های موفق پاسخ‌گویی باید ترویج شود. همچنین رسانه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند با پیگیری موارد تخلف و انعکاس آرای صادره، به ایجاد مطالبه عمومی برای شفافیت کمک کنند.

• ایجاد پایگاه داده رویه قضایی دسترسی به اطلاعات: پژوهش حاضر نشان داد جمع‌آوری و تحلیل آرای مرتبط کاری زمان‌بر است. پیشنهاد می‌شود دبیرخانه کمیسیون انتشار اطلاعات یا مرکز پژوهش‌های قوه قضاییه، بانک اطلاعاتی تخصصی آرای مرتبط با دسترسی به اطلاعات ایجاد و در دسترس پژوهشگران و عموم قرار دهد. این کار به اشتراک دانش و بهبود رویه‌ها می‌انجامد.

• پژوهش‌های تکمیلی: هر یک از موضوعات مطروحه می‌تواند به طور مستقل مطالعه شود. برای نمونه، تحلیل اقتصادی الزام به افشای اطلاعات، بررسی تأثیر احکام دیوان بر کاهش فساد و هزینه‌های معاملات اداری یا مقایسه تطبیقی رویه قضایی ایران با سایر کشورها در حوزه FOI

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]

می‌تواند تصویر واضح‌تری از نقاط قوت و ضعف ایران ارائه دهد. همچنین پژوهش در خصوص تأثیر قانون شفافیت جدید بر سازوکارهای قبلی لازم است تا از تداخل یا خلأ در اجرا پیشگیری شود.

در پایان، تأکید می‌شود که اصالت نگارش و دقت در استناد باید سرلوحه تحقیقات دانشگاهی در این حوزه باشد. این مقاله کوشید با تکیه بر منابع دست‌اول و تحلیل بی‌طرفانه، گوشه‌ای از روند تکامل حق دسترسی به اطلاعات در نظام قضایی ایران را ترسیم کند. امید است با تداوم چنین پژوهش‌هایی و اهتمام عملی مسئولان، فرهنگ شفافیت و حق‌دانستن به عنوان یک ارزش بنیادین در حکمرانی کشور نهادینه شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]

فهرست منابع و مآخذ

۱- فارسی

الف) کتب

امامی، محمد؛ استوارسنگری، کوروش (۱۳۸۹). حقوق اداری، تهران: میزان.

طباطبائی موتمنی، منوچهر (۱۳۹۰). حقوق اداری، تهران: سمت.

ب) مقالات

شریعت‌بخش، محمدجواد (۱۴۰۲). «تأملی بر نقش دیوان عدالت اداری در تضمین حق دسترسی به اطلاعات». دیدگاه‌های حقوق عمومی (در دست انتشار؛ پذیرش آنلاین ۳۰ آبان ۱۴۰۲).

قاسم‌زاده، یداله؛ جعفری، محمدجواد؛ رنجبر، ایرج (۱۴۰۱). «اعمال سیاست دولت باز؛ راهکاری برای مدیریت همه‌گیری در ایران (بررسی موردی کووید-۱۹)». پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال چهارم، شماره ۱۰، صص. ۲۲۹-۲۵۶.

ویژه، محمدرضا؛ طاهری، آزاده سادات (۱۳۹۰). «تحلیلی بر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در پرتوی اصول کلی حاکم بر دسترسی به اطلاعات». پژوهش حقوق عمومی، سال سیزدهم، شماره ۳۵، صص. ۲۳۷-۲۶۸.

یزدانی، رسول؛ توسلی، منوچهر (۱۴۰۰). «نقش دیوان عدالت اداری در تحقق و تضمین حقوق شهروندی». فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال ششم، شماره ۲، تابستان ۱۴۰۰، صص. ۱۱۵-۱۳۶.

یعقوبی، محدثه؛ سلطانی‌فر، محمد؛ جعفری، علی؛ سلمان‌زاده، جعفر (۱۳۹۹). «تبیین چالش‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات از منظر اساتید ارتباطات و اصحاب رسانه». مطالعات رسانه‌های نوین، سال ششم، شماره ۲۱، بهار ۱۳۹۹، صص. ۲۷-۵۵.

ج) قوانین و مقررات

اداره کل حقوقی قوه قضاییه (۱۴۰۳). نظریه مشورتی شماره ۲۸۰/۱۴۰۳/۷، مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۲۳، در پاسخ به استعلام کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات درباره نسبت قانون شفافیت با قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.

آیین‌نامه اجرایی تبصره (۱) ماده (۱۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مصوب ۴ مرداد ۱۳۹۴ هیأت وزیران. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۲۰۵۲۰، ۲ شهریور ۱۳۹۴.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸ (اصول ۸، ۱۹، ۲۰، ۲۴ و ...). روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۹۴۳۶، ۱۲ آذر ۱۳۵۸.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مصوب ۶ بهمن ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی، تأیید ۲ بهمن ۱۳۸۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۱۸۹۱۵، ۳ بهمن ۱۳۸۸.

قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۲۲ آذر ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی (با اصلاحات بعدی از جمله اصلاحات سال ۱۳۹۲ و قانون اصلاح ماده (۷) و مواد (۱۳)، (۱۴)، (۶۵) و ... مصوب ۱۰ اردیبهشت ۱۴۰۲).

قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها (قانون شفافیت)، مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳.

د) آراء و تصمیمات قضایی

دادنامه شماره ۱۳۰۲، مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۱۳، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، در خصوص رد شکایت و عدم ابطال مواد ۱ تا ۱۲ شیوه‌نامه «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مجوزهای دولتی و ...». روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۲۱۸۸۸، ۱۲ بهمن ۱۳۹۹.

دادنامه شماره ۱۵۱۴، مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۳، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، در خصوص ابطال ردیف‌های ۱، ۲ و ۳ بند (الف) دستورالعمل شماره ۴۸۲۵/۹۲/۱۰۰۰ مورخ ۱۳۹۲/۵/۲۰ سازمان تأمین اجتماعی. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۲۱۹۰۰، ۲۵ بهمن ۱۳۹۹.

دادنامه شماره ۲۰۹۲۲۸۷، مورخ ۱۴۰۳/۸/۲۹، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، در خصوص ابطال بند (۲) مصوبه جلسه ۲۷ کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۰ (محدودیت ثبت بیش از دو درخواست در ده روز). روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران (در دست انتشار در زمان نگارش).

کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (۱۳۹۷–۱۴۰۰). مجموعه تصمیمات و شیوه‌نامه‌های موضوعی مصوب، شامل: شیوه‌نامه اطلاعات مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی، بنگاه‌های اقتصادی عمومی، قراردادها، تفکیک اطلاعات شخصی و عمومی، تفکیک اسرار دولتی، رفع اختلاف در ارائه اطلاعات، دسترسی به اسناد اداری، شهرداری‌ها و شوراها و ... . منتشره در پورتال کمیسیون و سامانه ملی قوانین و مقررات.

ه) گزارش‌ها

انتظامی، حسین (۱۴۰۰). گزارش عملکرد قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (۱۳۹۷–۱۴۰۰). تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.

۲–انگلیسی

Addink, H. (2019). *Good governance: Concept and context*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780198841159.001.0001

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]

Androniceanu, A. (2021). Transparency in public administration as a challenge for a good democratic governance. *Administratie si Management Public*, 36, 149-164. https://doi.org/10.24818/amp/2021.36-09

Buijze, A. W. G. J. (2013). *The principle of transparency in EU law* [Doctoral dissertation, Utrecht University]. Utrecht University Repository.

Furek, A., Rothanzl, L., & Jírovec, T. (2016). *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. C. H. Beck.

Janderová, J. (2022). Advances in transparency and right to access information in the Czech Republic: Evolution of the interpretation of contested statutory provisions. *Central European Public Administration Review*, 20(2), 97-116. https://doi.org/10.17573/cepar.2022.2.05

Meijer, A. (2014). Transparency. In M. Bovens, R. E. Goodin, & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford handbook of public accountability* (pp. 507-524). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0043

Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., & Pospíšil, I. (2012). *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Wolters Kluwer ČR.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.81]