

شفافیت اداره و مبانی و منابع موجه ساز تحدید آن؛ مطالعه موردی قانون «دولت زیر نور خورشید» ایالات متحده امریکا

مهدی هداوند *

جواد یحیی زاده **

چکیده

شفافیت اداره به مثابه اصل و استثنا بودن تحدید آن در دولت حقوقی از چنان جایگاه برجسته‌ای برخوردار است که مشروع‌انگاری اعمال اداره را در گرو شفاف و علنی بودن آن می‌توان جست‌وجو کرد. قانون «دولت زیر نور خورشید» در ایالات متحده امریکا نمونه‌ای مقدم از ابتکار تقنینی بر مبنای چنین اندیشه‌ای است. از این رو، پرسش اصلی مقاله حاضر آن است که مبانی و منابع موجه‌ساز تحدید شفافیت در قانون «دولت زیر نور خورشید» کدام است؟ این پژوهش برای پاسخ‌دهی به این پرسش با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی و بررسی متون و اسناد رسمی حقوقی و گردآوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای به این نتیجه رسید که قانون‌یاد شده با اصل‌انگاری شفافیت در همه سازمان‌های شورایی و تبیین ژرف‌نگرانه استثنائات آن از قبیل امنیت ملی، قوانین داخلی مربوط به پرسنل، حریم خصوصی، اطلاعات طبقه‌بندی شده به موجب قانون و اتهام‌های کیفری کوشش کرده است ضمن فراهم آوردن بستری برای دسترسی آزاد عموم به اطلاعات، از حقوق اشخاص و نیز توانایی حکومت در اعمال مسئولیت‌هایش حفاظت کند.

کلیدواژه‌ها: اداره، شفافیت، منابع موجه‌ساز تحدید شفافیت، قانون دولت زیر نور خورشید، ایالات متحده امریکا.

*. استادیار حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی (ره)، تهران، ایران.

mehdihadavand@gmail.com

** . دانشجوی دکتری، دانشگاه علامه طباطبایی (ره)، تهران، ایران، (نویسنده مسئول)

javad.yahyazadeh.atu@gmail.com

مقدمه

دگرگونی نگرش انسان معاصر از «تکلیف‌مداری» و «سلطه‌پذیری» در دوران کهن و گرایش یافتن او به سوی «حق‌مداری» و «حق‌جویی» در دوران مدرن انکارناشدنی است. از این رو، اگر عصر حاضر را «عصر حق» و گفتمان غالب بر آن را «گفتمان حق» بنامیم، بی‌راه نگفته‌ایم. از سوی دیگر، اگر تعبیر «حقوق هم‌چون اختراع» را بپذیریم، می‌توان و باید تا زمانی به آن دانش‌گران‌بها تن در دهیم که گرهی از مشکلات کور جوامع پیچیده امروزی را بگشاید و بر اساس کارویژه اصلی خود حرکت کند. بر این اساس، نظام‌های حقوقی نیز بر مبنای عقلانیت موجه‌ساز خود ارج‌نهادنی هستند. بنا بر این، طبق «گفتمان حق» و «عقلانیت نظام حقوقی»، شفافیت به مثابه اصل توجیه‌شدنی و تحدید آن مستلزم اقامه دلایل متقن است. شفافیت، مفهومی موسع است که در حوزه‌های گونه‌گون علوم اجتماعی به کار می‌رود و دارای انواع مختلفی از جمله «شفافیت اسنادی» است. به طور کلی، شفافیت موجب افزایش پاسخ‌گویی می‌شود و نظارت بر حکومت را تسهیل می‌کند. در واقع، دسترسی به اطلاعات هم‌چون ابزاری در نظام‌های دموکراتیک، برای نظارت بر سازمان‌های دولتی و کنترل آنهاست. به دیگر سخن، شفافیت، نقطه مقابل محرمانگی است. مفهوم اخیر در ذیل مفاهیم سترگی هم‌چون «نظم عمومی» و «منفعت عمومی» به دنبال کاستن از شفافیت و افزایش اسرارگرایی است؛ مفاهیمی که بی‌گمان در عصر معاصر به دیده تردید به آنها نگریسته می‌شود.

شفافیت، فراتر از رویکردهای فلسفی و در قالب صورت‌های حقوقی از جمله قانون‌گذاری در عرصه نظام‌های حقوقی داخلی و بین‌المللی نمود و نماد یافته است. فارغ از اصل نوزدهم اعلامیه جهانی حقوق بشر در این خصوص، قانون «دولت زیر نور خورشید» در ایالات متحده امریکا (مصوب ۱۹۷۶)، نمونه‌ای تأمل‌برانگیز در ابتکار تقنینی با هدف الزام اداره به علنی بودن و شفاف‌سازی در امور و حتی مهم‌تر از آن، تصریح در جنبه‌های استثنایی نبود شفافیت ذیل موارد ده‌گانه همراه با رعایت ضوابط مخصوص است.

بر همین اساس، هدف اصلی مقاله پیش رو با روش توصیفی - تحلیلی و گردآوری اطلاعات از طریق کتابخانه‌ای، تبیین دلایل توجیهی تحدید شفافیت اداره با مطالعه موردی قانون «دولت زیر نور خورشید» است. گفتنی است به لحاظ پیشینه و ادبیات مقاله حاضر،

پژوهش‌های گسترده‌ای در حوزه شفافیت^۱ - به طور کلی - و شفافیت اسنادی^۲ - به طور خاص - صورت گرفته است. با این حال، قانون «دولت زیر نور خورشید» به طور دقیق همراه با تفتین در مفاد مختلف آن بررسی نشده است.^۳ از این نظر، مقاله حاضر، واجد وصف نوآوری و مآلاً تدقیق در موضوع مورد بحث، ناگزیر و ناگزیر می‌نماید.^۴

گفتار نخست - چارچوب مفهومی و دلایل توجیهی «شفافیت اداره»

پیش از پرداختن به قانون «دولت زیر نور خورشید» لازم است چارچوب مفهومی بحث را - هر چند به طور اجمالی - مشخص و با اتکا بر آن، قانون یادشده را تحلیل کنیم. از این

1-For instance: Erkkilä, T., *Government Transparency Impacts and Unintended Consequences*, London: Palgrave Macmillan, 2012; Florini, A., *The Right to Know Transparency for an Open World*, New York: Columbia University Press, 2007; Lathrop and Ruma, *Open Government*, Sebastopol: O'Reilly Media, 2010; De Fine Licht & Others, "Does transparency generate legitimacy? An experimental study of procedure acceptance of open and closed-door decision-making", QoG Working Paper Series, 2011, Vol. 8, No. 1, p.p. 1-32; Etzioni, A., "Is Transparency the Best Disinfectant?" *The Journal of Political Philosophy*, 2010, Vol. 18, No. 4, p.p. 389-404

2-For instance: Pasquier & Villeneuve, "Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behavior tending to prevent or restrict access to information", *International Review of Administrative Sciences*, 2007, Vol. 73, Issue 1, p. 148

هم‌چنین: انصاری، باقر، حق دسترسی به اطلاعات: آزادی اطلاعات، تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۹۷؛ زندیه، حسن و حسن سالارسروی، «شفافیت اسنادی و حق دسترسی به آزادی اطلاعات»، گنجینه اسناد، ۱۳۹۲، شماره ۸۹، صص ۱۱۶-۱۳۴. ۳. گفتنی است در آثار فارسی، فقط دو اثر به صورت اجمالی و صرفاً به معرفی مختصر این قانون پرداخته‌اند، بدون آن‌که وارد مقوله استثنائات شفافیت شوند. مهدی هداوند در جلد اول کتاب «حقوق اداری تطبیقی»، ذیل عنوان «دولت باز» (صص ۳۰۲ و ۳۰۳)، اشاره‌ای اجمالی به قانون «دولت زیر نور خورشید» داشته است. باقر انصاری در کتاب «حق دسترسی به اطلاعات: آزادی اطلاعات» از این قانون با عنوان «قانون شفاف‌سازی» (ص ۳۲۰) نام برده و هرگز به ساختار و مفاد این قانون وارد نشده است.

۴. گفتنی است دلیل انتخاب این قانون، با وجود قوانین متعدد وضع شده در حوزه شفافیت اسنادی در نظام‌های حقوقی گوناگون آن است که می‌توان این قانون را از نخستین تلاش‌ها برای ابتکار تقنینی در الزام دولت به شفافیت دانست. وجه تمایز این قانون نسبت به دیگر قوانین آن است که استثنائات شفافیت را ذیل ده مورد و همراه با جزئیات تشریح و تصریح کرده است.

رو، «شفافیت»^۱ و «اداره»^۲ به مثابه دو واژه کلیدی در این مقاله، همراه با دلایلی توجیهی آن شایسته تأمل جدی است.

بند نخست - چارچوب مفهومی «شفافیت اداره»

شفافیت، اصل توانمند ساختن عموم برای به دست آوردن اطلاعات در مورد عملیات و ساختارهای یک نهاد معین تعریف می‌شود. شفافیت در بیش‌تر موردها با «علنی بودن»^۳ و «افشاگری»^۴ مترادف در نظر گرفته می‌شود.^۵ به باور برخی صاحب‌نظران، شفافیت با «قطعیت حقوقی»^۶ نیز مرتبط است، اگر چه نباید این‌همانی بین آن دو برقرار کرد.^۸ هم‌چنین شفافیت، واژه‌ای موسّع است که بر بخش‌های گوناگونی اعمال می‌شود: «شفافیت سازمانی»^۹، «شفافیت حسابداری و بودجه»^{۱۰}، «شفافیت اعمال و مسئولیت‌های حکومت»^{۱۱} و «شفافیت اسنادی»^{۱۲} و^{۱۳}

یکی از جدی‌ترین و روزآمدترین ابعاد شفافیت را باید شفافیت اسنادی دانست. بر اساس شفافیت اسنادی، اشخاص می‌توانند بدون نیاز به ارائه دلیل یا توجیه ماهیت درخواست، اطلاعات یا یک سند حاوی اطلاعات را مطابق میل خود درخواست کنند.^{۱۴} و^{۱۵} تمام انواع شفافیت به گونه‌ای در حوزه بحث این پژوهش جای می‌گیرند، ولی مرتبط‌ترین بُعد آن در

1-Transparency.

2-Administration.

3-Openness .

4-Disclosure.

5-Etzioni, Op.cit., p. 389.

۶. نکته قابل توجه آن است که هر دو واژه «علنی بودن» و «افشاگری» در قانون «دولت زیر نور خورشید» به کار می‌روند.

7-Legal Certainty.

8-Ávila, H., Certainty in Law, New York: Springer, 2016, p 176 .

9-Organizational Transparency.

10-Accounting and Budgetary Transparency.

11-Transparency of Government Action and Responsibilities.

12-Documentary Transparency.

13-Pasquier and Villeneuve, Op.cit., p.p. 148-149.

۱۴. زندیه و سالارسروری، پیشین، ص ۱۱۷.

۱۵. برای آگاهی بیشتر در خصوص واژه‌شناسی و جایگاه شفافیت در اسلام نک: طاهری، محسن و محمدجواد ارسطا، «بررسی تطبیقی

مبانی اصل شفافیت از دیدگاه اسلام و نظریه حکمرانی خوب»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، ۱۳۹۵، شماره ۳، ص ۵.

خصوص قانون مورد بحث را باید در شفافیت اسنادی جست.

واژه «اداره» (اداره کردن) دارای معانی گوناگونی است، ولی در این جا، معنای مرتبط با «عمل حکومت»^۱ مراد است. در این معنا نیز دست کم سه مفهوم قابل شناسایی است: اداره در «موسع‌ترین مفهوم» به معنای تمامی فعالیت‌های حکومت، اداره در «مفهوم محدودتر» به معنای فعالیت‌های حکومت به استثنای فعالیت‌های قانون‌گذاری محض توسط قوه مقننه و سرانجام، اداره در «مضیق‌ترین مفهوم» به معنای تمامی فعالیت‌های حکومت به استثنای عمل تقنینی محض توسط قوه مقننه و عمل قضایی محض به وسیله دادگاه‌ها.^۲ اداره و مآلاً شفافیت اداره در این پژوهش شامل اداره در موسع‌ترین مفهوم و به معنای تمامی فعالیت‌های حکومت است. بر این اساس، اصل بر آن است که تمامی اعمال حکومت، شفاف، علنی و در معرض مشاهده عموم صورت گیرد مگر در موارد اجتناب‌ناپذیر معین و البته با رعایت ضوابط مخصوص.^۳

بند دوم - دلایل توجیهی «شفافیت اداره»

اندیشمندان حوزه‌های مختلف علوم اجتماعی دلایل متعددی را برای توجیه شفافیت اداره مطرح کرده‌اند که برخی از مهم‌ترین آن‌ها را می‌توان شفافیت به مثابه شرط حداقلی تحقق نظارت و پیش‌گیری از فساد، شفافیت به مثابه عنصر مرکزی پاسخ‌گویی و مشروعیت اقتدار عمومی، شفافیت به مثابه حق بنیادین و بالاخره تأثیر شفافیت در افزایش اعتماد عمومی و مشارکت شهروندان در امور سیاسی و اجتماعی در نظر گرفت.

۱. شفافیت به مثابه شرط حداقلی تحقق نظارت و پیش‌گیری از فساد

یکی از شرایط حداقلی تحقق «نظارت»^۴ به مثابه یکی از اصول بنیادین حقوق عمومی، رؤیت‌پذیری موضوع نظارت است. در توضیح باید گفت که اگر میان ناظر و موضوع نظارت، مانعی باشد، اساساً نظارت تحقق نمی‌یابد. به عبارت دیگر، شرط دیده شدن، «شفافیت» است که امکان دسترسی به اطلاعات را فراهم و ساختمان‌هایی شیشه‌ای برای سازمان‌های تحت نظارت ایجاد می‌کند. این ادعا که «فساد»^۵ در مکان‌های مخفی رشد می‌کند و از مکان‌های عمومی اجتناب می‌ورزد،^۶ ناظر بر همین

1-Function of Government.

۲. هداوند، مهدی، *حقوق اداری تطبیقی*، تهران: سمت، ۱۳۹۶، ج ۱، ص ۸۳.

۳. موارد اجتناب‌ناپذیر معین همراه با رعایت ضوابط مخصوص ذیل قانون «دولت زیر نور خورشید» تبیین می‌شوند.

4-Control, Review, Surveillance, Check, Exam.

5-Corruption.

6-Hartle, T. W. & S. R. Chitwood, "Increasing Public Access to Government: The Implementation and Impact of The Government in The Sunshine Act", Government Publications Review, 1983, Vol. 10, No. 3, p. 269

موضوع است.^۱ بر اساس چنین رویکردی، شفافیت در این جا نه لزوماً به مثابه «ارزش»، بلکه چون «روش» نیز توجیه‌شدنی است؛ روشی که برای هر نوع سامانه حکمرانی با هر درون‌مایه‌ای لازم و ضروری است.

۲. شفافیت به مثابه عنصر مرکزی پاسخ‌گویی و مشروعیت اقتدار عمومی

شفافیت در قلب فرآیندهای مدرن «پاسخ‌گویی»^۲ و مشروع‌سازی اقتدار عمومی جای می‌گیرد.^۳ کوتاه‌سخن آن که مبنا و هسته پاسخ‌گویی، شفافیت است و اعمال نظارت و مآلاً پاسخ‌گویی، دلیل وجودی خود را از شفافیت - که خود نیز البته بر پایه حق‌مداری توجیه‌شدنی است - می‌گیرد. هم‌چنین به باور برخی صاحب‌نظران، شفافیت مبتنی بر سه نظریه موجب ایجاد مشروعیت می‌گردد: «نظریه نمایندگی»^۴ از طریق افزایش کنترل، «نظریه دموکراسی مشورتی»^۵ با الزام در استدلال برتر و افزایش احترام به گروه‌های دیگر و «نظریه انصاف رویه‌ای»^۶ از رهگذار شفاف‌سازی رویه‌های عادلانه و تلاش برای هر چه عادلانه‌تر کردن آن‌ها.^۷ بنا بر این، شفافیت عاملی در راستای فربه‌شدن مشروعیت در نظام‌های حقوقی - سیاسی است.

۳. شفافیت به مثابه حق بنیادین

صرف نظر از این که شفافیت هم‌چون روش و شرط حداقلی نظارت در نظر گرفته شود یا سنجه‌ای در توسعه مشروعیت اقتدار عمومی تلقی گردد، خود، یک ارزش به شمار می‌رود. بر اساس همین رویکرد، شفافیت، «حق بر دانستن»^۸ است و از این منظر، ذیل حقوق بنیادین

۱. سازمان غیر دولتی جهانی «شفافیت بین‌الملل» که برای مبارزه با فساد ایجاد شده است، در یکی از گزارش‌های خود از حق دسترسی به اطلاعات به عنوان مهم‌ترین ابزار و سلاح علیه فساد نام می‌برد. نک: احمدی، سید علی‌اکبر و همکاران، **فساد اداری و مالی در سازمان‌های امروزی**، تهران: فوژان، ۱۳۹۴، ص ۱۶؛ انصاری، باقر، «مفهوم، مبانی و لوازم آزادی اطلاعات»، نامه حقوقی، ۱۳۸۶، شماره ۱، ص ۱۴۱.

2-Accountability.

3-Pasquier and Villeneuve, Op.cit., p. 148.

4-See also: Piotrowski, S. J., "The "Open Government Reform" Movement: The Case of the Open Government Partnership and U.S. Transparency Policies", American Review of Public Administration, 2016, Vol. 47, No. 2, p. 1

هم‌چنین نک: محسنی، وجیهه، سید محمد هاشمی، محمدجواد جاوید و بیژن عباسی، «**تحلیل حقوقی نسبت‌سنجی حق دسترسی عموم به اطلاعات با تحقق حقوق شهروندی با تأکید بر نظام حقوقی ایران**»، پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۸، شماره ۶۲، ص ۳۲۶.

5-Agency theory.

6-Deliberative democratic theory.

7-Procedural fairness theory.

8-de Fine Licht and Others, Op.cit., p.p. 7-8.

9-Right to Know.

انسان قرار می‌گیرد.^۱ در واقع، شفافیت بر یک «حق غیر قابل مذاکره بر دانستن» استوار است که در ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز مطمح نظر قرار گرفته است.^۲ همان طور که ماده ۱۹ اعلامیه نیز تصریح می‌کند، آزادی بیان در باب مسائل عمومی بدون آزادی در آگاه بودن بی‌معناست.^۳ به عبارت دیگر، شفافیت بر این ایده تأکید می‌ورزد که مردم، فاعل‌های عقلانی خودمختاری هستند که می‌توانند بر خود حکومت کنند^۴ و واضح است که تحقق حکمرانی بر خود به شدت بر شفافیت و فرآیندهای مرتبط با آن متکی است.

۴. تأثیر شفافیت در افزایش اعتماد عمومی و مشارکت شهروندان (حکمرانی مطلوب)

به باور برخی نویسندگان، مهم‌ترین و عقلایی‌ترین دلیل برای شفافیت آن است که مشارکت فعال شهروندان را در امور سیاسی و اجتماعی تقویت می‌کند.^۵ ضمن این که یکی از شاخص‌های مهم «حکمرانی مطلوب»^۶ در کنار شاخص‌هایی چون «حاکمیت قانون»،^۷ «آزادی اطلاعات»،^۸ «پاسخ‌گویی»،^۹ «مشارکت‌جویی»^{۱۰} و «کارآمدی»^{۱۱} را باید شفافیت دانست.^{۱۲} شفافیت هم‌چنین عاملی برای بهبود روابط بین مقام‌های دولتی و عموم مردم در نظر گرفته شده است.^{۱۳} تجربه‌های متعدد بشری نشان می‌دهد که آسراگرایی به دلیل محروم کردن

1-See for instance: Erkkilä, Op.cit., p. 75.

هم‌چنین نک: نمک‌دوست تهرانی، حسن، «آزادی اطلاعات و حق دسترسی؛ بنیان دموکراسی»، مجلس و پژوهش، ۱۳۸۲، شماره ۱۰، ص ۶۴؛ هاشمی، سید محمد، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، تهران: میزان، ۱۳۸۴، ص ۳۲۰. برای آگاهی از ضمانت اجرای حقوقی دسترسی به اطلاعات نک: انصاری، باقر، حقوق ارتباط جمعی، تهران: سمت، ۱۳۹۰، ص ۵۱.

2-Pasquier and Villeneuve, Op.cit., p. 148.

3-Florini, Op.cit., p. 3 .

۴. برای آگاهی بیشتر در خصوص اسناد بین‌المللی راجع به آن نک: قاری سیدفاطمی، سید محمد، حقوق بشر معاصر (دفتر دوم: جستارهایی تحلیلی در حق‌ها و آزادی‌ها)، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۵، صص ۱۰۳ و ۱۰۴؛ معتمدنژاد، کاظم، حقوق ارتباطات، تهران: دفتر مطالعات و توسعه رسانه‌ها، ۱۳۸۶، ص ۱۶۶.

5-Etzioni, Op.cit., p. 403.

۶. زندیه و سالارسروری، پیشین، ص ۱۲۱.

7-Good Governance.

8-The Rule of Law .

9-Free Information.

10-Accountability.

11-Participation.

12-Efficiency.

۱۳. نک: هداوند، مهدی، «حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر»، حقوق اساسی، ۱۳۸۴، شماره ۴، ص ۸۰.

14-See for instance: Pasquier and Villeneuve, Op.cit., p. 149.

مردم از آگاهی‌های لازم درباره امور جامعه، مشارکت و نظارت آن‌ها در اداره جامعه را تضعیف و چه بسا منتفی می‌کند.^۱ بنا بر این دیدگاه، «مخفی‌کاری اداری»،^۲ آثار منفی متعددی مانند کاهش اعتماد عمومی و مشارکت شهروندان در اداره امور سیاسی و اجتماعی را در پی خواهد داشت.

گفتار دوم - مبانی و منابع تحدید شفافیت در قانون «دولت زیر نور خورشید»

قانون «دولت زیر نور خورشید» در چه زمینه و زمانه‌ای تصویب شد؟ این قانون را چه مرجع (مراجعی) تصویب کرد؟ رویکرد این قانون به شفافیت و تحدید آن چیست؟ اساساً مبانی و منابع موجه‌ساز تحدید شفافیت در این قانون کدامند؟ این قانون که در سال ۱۹۷۶ با ۶ ماده کلی و تعداد قابل توجهی تبصره تصویب شد، شایسته واکاوی و تحلیل دقیق است.

بند نخست - مبانی تحدید شفافیت در قانون «دولت زیر نور خورشید»

پیش از ورود مستقیم به قانون مورد بحث و بررسی مجزای هر یک از مواد و تبصره‌های آن، آگاهی از مبانی تاریخی و حقوقی این قانون به منظور فهم دقیق‌تر مفاد آن ضروری است.

۱. مبانی تاریخی

نخست باید بر این نکته متفطن بود که قانون «دولت زیر نور خورشید» در دوره‌ای تصویب شد که سرخوردگی و بی‌اعتمادی به دولت در اوج خود قرار داشت.^۳ در واقع، کنگره در واکنش به این نگرانی مستمر که دولت فدرال نسبت به مردم امریکا پاسخ‌گو باشد، قانون «دولت زیر نور خورشید» را در سال ۱۹۷۶ وضع کرد. بر اساس آن، همه بخش‌ها در همه نشست‌هایی که نهادهای فدرالی برگزار می‌کنند، ملزم شدند آن نشست‌ها را علنی برگزار کنند، مگر مواردی که با یکی از ده مورد معافیت استثنا شود.^۴ در واقع، تأکید بر همه

۱. انصاری، پیشین، ص ۳۶.

2-Administrative Secrecy.

3-Bradley, K. "Do You Feel the Sunshine? Government in the Sunshine Act: Its Objectives, Goals, and Effect on the FCC and You", Federal Communications Law Journal, 1997, Vol. 49, No. 2, p. 475

4-Baird, B. S., "The Government in the Sunshine Act: An Overview", Duke Law Journal, Eighth Annual Administrative Law Issue, 1977, Vol. 5, No. 2, p. 565

بخش‌ها و همه نشست‌ها در این قانون، تجلی‌گر این نکته مهم است که شفافیت هم‌چون اصل و تحدید موجه آن نیز مستلزم ارائه دلایل متقن است.

در تحلیلی تاریخی می‌توان مدعی شد که قانون «دولت زیر نور خورشید» - مصوب ۱۹۷۶ و اجراشده در سال ۱۹۷۷ - به نوعی نمایانگر مصداقی برجسته از اقتدار کنگره در راستای تنظیم روابط کارمندان است.^۱ این قانون، نقطه عطفی در ابتکار تقنینی و عملی‌سازی شفافیت در ایالات متحده امریکا و بلکه سرتاسر جهان به شمار می‌رود. با این حال، به اعتقاد برخی افراد، بذر شفافیت در امریکا پیش از تصویب این قانون و در واقع، از طریق «اعلامیه استقلال»^۲ کاشته شده است. به باور اینان، پشت این عبارت ظاهراً ساده که «دولت‌ها اختیارات عادلانه خود را صرفاً از رضایت حکومت‌شوندگان می‌گیرند»، این بصیرت قرار دارد که رضایت زمانی معنادار خواهد شد که حکومت‌شوندگان از (اعمال) حکومت و رهبران آن مطلع شوند. جفرسون،^۳ نویسنده اصلی اعلامیه، بعداً - زمانی که به یکی از همکارانش در این باره توضیح می‌داد که «مبنای حکومت ما، عقاید مردم است» - این موضوع را تصریح کرد که مردم باید دارای «اطلاعات کامل» باشند.^۴ علاوه بر مبانی تاریخی، تفتن در این موضوع نیز لازم است که قانون یادشده از منظر حقوقی چگونه و در چه فرآیندی به تصویب رسیده است.

۲. مبانی حقوقی

فراتر از مبانی تاریخی و در تحلیل مبانی و ریشه‌های حقوقی قانون «دولت زیر نور خورشید» باید بر این نکته انگشت تأکید نهاد که کنگره در واکنش به فشار عمومی برای شفافیت، قوانین متعددی وضع کرد که دسترسی عمومی به دولت فدرال را افزایش می‌داد. «قانون آزادی اطلاعات»^۵ (۱۹۶۶) و اصلاحیه‌های بعدی آن (۱۹۷۴)، واحدهای قوه مجریه را ملزم می‌ساخت تا دسترسی وسیع عموم به اسناد را امکان‌پذیر سازند. «قانون حریم خصوصی و حقوق آموزشی خانواده»^۶ (۱۹۷۴) این حق را به شهروندان اعطا کرد تا

1-Welborn, D. M., W. Lyons & L. W. Thomas, "The federal Government in The Sunshine Act and Agency Decision Making", Administration & Society, 1989, Vol. 20, No. 4, p. 46

2-Declaration of Independent.

3-Thomas Jefferson.

4-Frederick, A. O. & Jr. Schwarz, Democracy in the Dark, The Seduction of Government Secrecy, New York: The New Press, 2015 , p. 26

5-The Freedom of Information Act.

6-The Family Educational Rights and Privacy Act.

از آن‌چه نهادهای دولتی انجام می‌دهند، اطلاعات به‌دست آورند. «قانون کمیته مشورتی فدرال»^۱ (۱۹۷۲) و قانون «دولت زیر نور خورشید»^۲ (۱۹۷۶) نیز برگزاری جلسات با حضور کمیته‌های مشورتی و سازمان‌های دولتی انتخابی را فراهم ساخت.^۳ بنابراین، قانون «دولت زیر نور خورشید» را می‌توان محصول دست کم یک دهه تلاش تقنینی در حمایت حقوقی از شفافیت در ایالات متحده امریکا دانست.

با در نظر گرفتن این اصل که دولت باید به شهروندان پاسخ‌گو باشد، قانون «دولت زیر نور خورشید»، این مفروض کلی را شناسایی کرد که نشست‌های اداری باید علنی باشد.^۴ استدلال مدافعان برگزاری نشست‌های باز (علنی) این بود که سازمان‌ها در نشست‌های غیر علنی و هنگام تصمیم‌گیری ممکن است منفعت عمومی را نادیده بیانگارند.^۵ در واقع، سیاست نهفته در این قانون، اعطای اجازه به عموم شهروندان برای دسترسی هر چه بیش‌تر به اطلاعات مرتبط با فرآیندهای تصمیم‌گیری از جانب دولت فدرال یا به عبارت دیگر، این ادعاست که «دولت باید مسائل عمومی را در انظار عمومی حل و فصل کند».^۶

به دیگر سخن، پیش‌فرض زیربنایی این قانون آن بود که باز بودن هر چه بیش‌تر دولت موجب بهبود دانش عمومی برنامه‌های دولت می‌شود، کیفیت بالای کار از سوی کارمندان دولت را تشویق و مباحثات عمومی درباره سیاست‌های دولت را تهییج می‌کند و اعتماد عمومی به اقدامات دولت را افزایش می‌دهد.^۷ از همین رو، می‌توان مدعی شد هدف اصلی از این قانون، افزایش ارتباط و تعامل بین شهروندان و دولت فدرال است.^۸

بنا بر این، هدف اولیه این قانون، دسترسی عمومی به اطلاعات است، ولی این حق باید با حمایت از حق بر حریم خصوصی افراد تعدیل شود. هم‌چنین باید این امکان را به دولت بدهد که بتواند به وظایف خود به نحو احسن ادامه دهد.^۹ در واقع، این قانون تلاش کرده است نوعی تعادل میان اهداف مورد نظر برقرار سازد.

1-The Federal Advisory Committee Act.

2-The government in the Sunshine Act .

3-Hartle & Chitwood, Op.cit., p. 269-270.

4-Thomas, Op.cit., p. 260.

5-Hartle & Chitwood, Op.cit., p. 271.

6-Bradley, Op.cit., p. 474.

7-Thomas, L. W., "The Courts and the Implementation of the Government in the Sunshine Act", Administrative Law Review, 1985, Vol. 37, No. 3, p. 260

8-Welborn and Others, Op.cit., p. 482 .

9-Bradley, Op.cit., p. 474 .

بند دوم - منابع تحدید شفافیت در قانون «دولت زیر نور خورشید»

قانون «دولت زیر نور خورشید» که با عنوان «قانون نشست‌های علنی»^۱ نیز شناخته می‌شود، در مجالس سنا و نمایندگان ایالات متحده آمریکا در تاریخ ۱۳ سپتامبر ۱۹۷۶ و در شش ماده کلی وضع شد که عنوان‌های مختلفی دارد و شامل برخی قوانین فرعی می‌شود. در قسمت نخست، قانون‌گذار با عنوان «اعلامیه سیاست‌گذاری»، اهداف قانون را تبیین می‌کند. سپس واژگان کلیدی را در قانون تعریف می‌کند. در قسمت پایانی نیز که در واقع، بدنه اصلی این قانون را شکل می‌دهد، استثنائات ده‌گانه شفافیت را همراه با رعایت ضوابط مخصوص به آن بیان کرده است.

۱. اعلامیه سیاست‌گذاری

ماده دوم این قانون با عنوان «اعلامیه سیاست‌گذاری»^۲، هدف از وضع این قانون را چنین مطرح می‌کند: «به این وسیله اعلام می‌شود سیاست ایالات متحده آن است که عموم مردم مستحق هستند تا به «کامل‌ترین اطلاعات عملی»^۳ مرتبط با فرآیندهای تصمیم‌گیری دولت فدرال دسترسی داشته باشند. هدف این قانون آن است که ضمن فراهم کردن دسترسی به اطلاعات برای عموم، از حقوق اشخاص و نیز توانایی حکومت در انجام مسئولیت‌هایش حفاظت کند».

دست کم، دو نکته در این اعلامیه قابل تأمل است: نخست آن که طبق قانون، عموم مردم مستحق هستند تا صرفاً به کامل‌ترین اطلاعات «عملی» دسترسی داشته باشند. تالی این سخن آن است که ممکن است اطلاعاتی وجود داشته باشد که دسترسی عموم به آن‌ها مجاز نیست. نکته دیگر آن است که قانون «دولت زیر نور خورشید» تلاش دارد به حق دسترسی به اطلاعات و مالاً آزادی اطلاعات از چند بعد بنگرد و در دام تحلیل‌های افراطی تک‌بعدی گرفتار نیاید. چون حق اشخاص در دسترسی به اطلاعات ممکن است با دو حق دیگر یعنی حریم خصوصی اشخاص و نیز اعمال کارکردهای دولت برخورد کند، قانون‌گذار با اصل تلقی کردن شفافیت و اولویت قائل شدن برای تقدم حق بر آزادی اطلاعات، از تضمین حریم خصوصی و نیز تلاش برای تسهیل اعمال کارکردهای دولت غافل نشده است. قانون‌گذار در بخش سوم قانون یادشده با جزئیات به این موضوع تصریح کرده است.

1-Open Meetings Act .

2-Declaration of Policy.

3-The Fullest Practicable Information.

۲. تعریف برخی واژگان کلیدی

سه واژه کلیدی «سازمان»، «جلسه» و «عضو» در این قسمت تعریف شده است که در واقع، حدود شمول قانون را تبیین می‌کند. در قسمت نخست بند «الف» ماده سوم، سازمان‌های مشمول این قانون مشخص شده است: «مراد از واژه سازمان در این جا، هر سازمانی است که «ساختاری شورایی»^۱ - متشکل از دو عضو یا بیش تر - آن را اداره می‌کند». بنا بر این، به محض این که دو نفر از اعضا یا بیش تر برای تصمیم‌گیری درباره موضوعات سازمان، یکدیگر را ملاقات کنند، این ملاقات باید برای مشاهده و حضور عموم علنی باشد.^۲ در قسمت دوم بند «الف» ماده سوم نیز واژه «جلسه» به معنای «رایزنی‌های حداقل تعدادی از اعضای سازمان است که ملزم هستند تا از سوی سازمان، اقدامی را انجام دهند، در جایی که چنین رایزنی‌هایی منجر به رفتار مشترک یا واگذاری امور نمایندگی رسمی می‌گردد». بالاخره در قسمت سوم بند «الف» ماده سوم نیز مراد از «عضو»، «شخصی است که به یک ساختار شورایی تعلق دارد و یک سازمان را مدیریت می‌کند». بنا بر این، شورایی بودن سازمان اهمیتی ویژه دارد و صرفاً سازمان‌های تک‌مدیریتی را از شمول این قانون معاف می‌کند.

۳. موارد استثنای شفافیت و ضوابط مخصوص آن

پیش از ورود به مفاد قانونی، بیان این نکته ضروری است که هر یک از ده مورد معافیت^۳ در این قانون نشان‌دهنده این باور کنگره است که ممکن است برخی عوامل دیگر مانند «حق بر حریم خصوصی»^۴ یا «نیاز به محرمانگی»^۵ بر فواید مشاهده عمومی اثر بگذارند. معافیت‌های یادشده نیز سهل‌گیرانه است، نه اجباری؛ به این معنا که یک اداره «ممکن است» یک نشست یا بخشی از آن را غیر علنی برگزار کند، اگر تحت پوشش حمایتی یکی از ده مورد معافیت قرار بگیرد، مگر آن که اداره مدعی شود منفعت عمومی مستلزم موردی فراتر از آن معافیت‌هاست.^۶ البته هم‌چنان طبق بند «ب» ماده سوم، «هر بخش از هر جلسه یک سازمان باید به صورت علنی در معرض عموم برگزار گردد».

1-Collegial Body.

۲. هداوند، پیشین، ص ۳۰۲.

۳. گفتنی است هر دو واژه معافیت «Exemption» و استثنا «Exception» که در این قانون استفاده شده است، در یک معنای واحد به کار می‌رود و مراد از آن، تحدید موجه شفافیت است.

4-Right to Privacy.

5-Need to Secrecy.

6-Baird, Op.cit., p.p. 572-573.

باری، بند «پ» ماده سوم، موارد ده‌گانه استثنا را مشخص می‌کند که بر اساس آن، «یک سازمان تشخیص می‌دهد که منفعت عمومی مستلزم برخورد دیگری است»:

۱. «مواردی را افشا کند که (الف) به طور خاص بر اساس معیارهای تعیین شده توسط یک فرمان اجرایی ملزم است تا در راستای منافع «دفاع ملی» یا «سیاست خارجی» مخفی بماند و (ب) در واقع، صریحاً طبق این دستور اجرایی طبقه‌بندی شده است». بر این اساس، دفاع ملی و سیاست خارجی در صورتی منبع موجه‌ساز تحدید شفافیت به شمار می‌روند که نخست، منطبق با قوانین موضوعه و دوم، صریح و واضح، مخفی‌کاری را توجیه کنند.

۲. «مواردی که صرفاً به «قوانین و عملکردهای داخلی پرسنل» یک سازمان مربوط می‌شود». در توضیح این مورد باید گفت که روابط موجود بین کارکنان با یکدیگر و با گروه‌های کاری و مدیران و سازمان‌های کارگری و کارفرمایی در این مقوله قرار می‌گیرند. تعرفه‌های پرداخت دست‌مزد و قراردادهای منعقدشده با کارکنان نیز در شمار این اطلاعات هستند. البته این اطلاعات تنها در صورتی استثنای بر حق دسترسی به اطلاعات هستند که ارائه‌دهنده آن‌ها، به صورت صریح یا ضمنی، افشا نشدن آن‌ها به اشخاص ثالث را شرط کند و احتمال قوی وجود داشته باشد که افشای آن‌ها به منافع اقتصادی شخص ثالث آسیب خواهد زد.^۱

بنا بر این، اصولاً و عموماً قوانین و عملکردهای داخلی پرسنل سازمان‌های دولتی باید شفاف، علنی و در معرض مشاهده عموم باشد. از همین رو، همه حقوق و وجوه دریافتی کارمندان مؤسسات دولتی باید به صورت شفاف و بدون پنهان‌کاری عرضه شود.

۳. «مواردی که به طور خاص توسط قانون از افشا مستثنی شده است، مشروط بر این‌که چنین قانونی (الف) ایجاب می‌کند که این موضوعات از عموم پوشیده نگاه داشته شود، به گونه‌ای که هیچ اختیاری در مورد موضوع باقی نماند یا (ب) معیارهای خاصی را برای خودداری تعیین کند یا به انواع خاصی از «موضوعاتی که نباید افشا شوند» اشاره دارد». بر این اساس، اعمالی که پنهان داشتن آن‌ها از مردم منطقیاً موجه نیست یا قوانینی که در خصوص محرمانگی اداری صراحت ندارند، از شمول این قانون خارجند.

۴. «افشای اسرار تجاری و اطلاعات مالی یا بازرگانی به دست آمده از یک شخص و اطلاعات ممتاز یا محرمانه». در توضیح این مورد باید گفت که افشای آن دسته از اطلاعات که موجب اضرار به سازمان یا مانع کسب منفعت برای آن می‌شود، مجاز نیست و کارمندان موظفند برای حفظ منافع سازمان بکوشند.

۵. «متهم کردن هر شخص به جرم یا محکومیت رسمی هر شخص». بر اساس این بند، افشای هر نوع اطلاعاتی که شخص یا گروهی از اشخاص را به جرمی متهم کند یا اطلاعاتی

۱. انصاری، پیشین، ص ۲۹۵.

که بیانگر محکومیت رسمی اشخاص باشد، ممنوع است. در واقع، این بند نیز هم‌چون بند بعدی به حریم خصوصی افراد اشاره دارد. با این حال، به نظر می‌رسد چون افشای اطلاعات درباره اتهام یا محکومیت کیفری اشخاص نزد قانون‌گذار اهمیتی خاص دارد، این موضوع از باب تأکید در بندی جداگانه آمده است.

۶. «افشای اطلاعات با ماهیت خصوصی در مواردی که افشای اطلاعات به منزله تجاوز آشکارا ناموجه به «حریم خصوصی» شخصی باشد». همان‌گونه که در اعلامیه سیاست این قانون نیز پیش‌بینی شده، قانون‌گذار با تضمین آزادی اطلاعات، حراست از حریم خصوصی را نیز تأمین کرده است. از این رو، حریم خصوصی افراد، مانعی مهم در راه دسترسی آزاد به اطلاعات قلمداد می‌شود.

۷. «افشای «سوابق تحقیقاتی» که با هدف اجرای قانون جمع‌آوری شده‌اند یا اطلاعاتی که اگر نوشته شود، مشمول چنین سوابقی می‌شود، اما فقط تا حدی که تولید چنین سوابق یا اطلاعاتی (الف) در روند اجرایی تداخل داشته باشد، (ب) باعث سلب یک شخص از حق دادرسی منصفانه یا قضاوت بی‌طرفانه گردد، (پ) تجاوز غیر قانونی به حریم خصوصی شخصی باشد، (ت) افشای هویت یک منبع محرمانه و در مورد سابقه‌ای باشد که توسط مرجع لازم‌الاجرای قانون کیفری در مورد تحقیقات کیفری جمع‌آوری شده است یا توسط سازمانی که تحقیقات اطلاعاتی امنیت ملی را انجام می‌دهد، اطلاعات محرمانه‌ای که صرفاً توسط منبع محرمانه ارائه شده است، (ث) تکنیک‌ها و آیین‌های تحقیقاتی را افشا کند یا (ج) حیات یا ایمنی جسمی پرسنل اجرای قانون را به خطر بیندازد». بنا بر این، سوابق تحقیقاتی نیز به خودی خود نمی‌توانند دستاویزی برای تحدید شفافیت قلمداد شوند و تنها در موارد انحصاری یادشده قابل استنادند.

۸. «افشای اطلاعات موجود یا مربوط به گزارش‌های آزمون، عملیات یا شرایط تهیه‌شده توسط، به نمایندگی، یا برای استفاده از یک سازمان مسئول در خصوص تنظیم‌گری یا نظارت بر مؤسسات مالی». با وجود تشابه این بند با بند پیشین به نظر می‌رسد قانون‌گذار برای تأکید بر تنظیم‌گری یا نظارت بر مؤسسات مالی، افشای اطلاعات درباره آن‌ها را ذیل بندی مجزا شناسایی کرده است. از سوی دیگر، بند قبلی در مورد سوابق تحقیقاتی و اطلاعات به دست آمده پیشینی است، در حالی که بند حاضر، بر افشای اطلاعات موجود تأکید دارد.

۹. «افشای زودهنگام اطلاعات: (الف) در مورد سازمان‌هایی که در خصوص ارزشها، اوراق بهادار، کالاها تنظیم‌گری می‌کنند یا مؤسسات مالی که احتمالاً (۱) منجر به سفته‌بازی‌های مالی قابل توجه در ارزشها، اوراق بهادار یا کالاها شود یا (۲) به طور قابل توجهی ثبات هر مؤسسه مالی را به خطر بیندازد یا (ب) در موردی که هر سازمانی، احتمالاً اجرای یک اقدام

پیشنهادی سازمانی را به طور قابل توجهی مختل می‌کند، به استثنای بند «ب» که نباید در هیچ موردی اعمال شود که سازمان قبلاً محتوا یا ماهیت اقدام پیشنهادی خود را برای عموم فاش کرده باشد، یا در مواردی که سازمان طبق قانون موظف است قبل از اقدام نهایی در مورد چنین پیشنهادی، به ابتکار خود چنین افشاگری را انجام دهد».

۱۰. «به طور خاص مربوط به صدور حکم فرعی توسط سازمان یا مشارکت سازمان در یک دعوا یا دادرسی مدنی، دعوا در یک دادگاه خارجی یا محاکم بین‌المللی یا یک داوری، ابتکار، رفتار یا تمایل سازمان به ویژه در مورد قضاوت نمایندگی رسمی طبق آیین‌های مندرج در بخش ۵۵۴ این عنوان یا در غیر این صورت، مستلزم تعیین در پرونده پس از فرصت برای استماع باشد». در واقع، قانون‌گذار در دو بند اخیر و با توجه به اهمیت دو مقوله «ثبات اقتصادی» و نیز «ثبات سازمانی»، افشای اطلاعات در این دو حوزه را از استثنائات شفافیت در نظر گرفته است.

بنا بر این، به طور کلی می‌توان مدعی شد که معافیت‌های قانونی که سازمان‌های شورایی را برای برگزاری نشست‌های غیر علنی مجاز می‌کند، عبارتند از: «امنیت ملی»، «قوانین داخلی مربوط به پرسنل»، «اطلاعات طبقه‌بندی شده به موجب قانون»، «أسرار تجاری یا اطلاعات مالی و بازرگانی»، «اتهام‌های کیفری»، «حریم خصوصی»، «سوابق تحقیق و رسیدگی مورد استفاده در اجرای قانون»، «گزارش‌های مؤسسات مالی»، «افشای اطلاعاتی که منجر به کلاهبرداری‌های مالی شده یا اقدامات پیشنهادی سازمان را خنثی می‌کند»، «صدور احضاریه یا شرکت در یک دعوای مدنی»^۱.

نکته قابل تأمل آن است که قانون «دولت زیر نور خورشید» به بیان صرف موارد ده‌گانه استثنائات شفافیت بسنده نکرده و با دقت و تیزبینی، ضوابط خاصی را برای اعمال هر یک از آن‌ها در نظر گرفته است. از همین رو، قسمت ۱ بند «د» ماده سوم تأکید می‌ورزد که «اقدامات بند «پ» (استثنائات شفافیت) تنها زمانی اعمال می‌شود که اکثریت کل اعضای سازمان به انجام چنین اقدامی رأی دهند. رأی جداگانه‌ای از اعضای سازمان در رابطه با هر جلسه گرفته می‌شود که بر اساس آن پیشنهاد می‌گردد بخش یا بخش‌هایی از یک جلسه یک سازمان منطبق بر بند «پ» نسبت به عموم غیر علنی باشد. رأی عضو شرکت‌کننده سازمان باید ثبت شود و نمایندگی در آرا پذیرفته نیست».

هم‌چنین طبق قسمت ۲ بند «ت»، «هرگاه هر شخصی که ممکن است منافعش به صورت مستقیم در بخشی از جلسه تحت تأثیر قرار بگیرد، از سازمان درخواست کند که به هر یک از دلایل یادشده در قسمت‌های ۵، ۶ یا ۷ از بند «پ»، آن بخش از جلسه را به صورت

1-Hartle & Chitwood, Op.cit., p. 271.

غیر علنی برگزار کند، سازمان در صورت درخواست هر یک از اعضای آن باید در این خصوص که آیا نشست را غیر علنی برگزار کند، رأی‌گیری کند».

در ضمن، طبق قسمت ۳ بند «ت»، «ظرف یک روز پس از هر رأی‌گیری، سازمان باید یک نسخه کتبی از این رأی را که منعکس‌کننده رأی هر یک از اعضا در مورد سؤال است، در دسترس عموم قرار دهد. اگر قرار است بخشی از جلسه برای عموم غیر علنی باشد، سازمان باید «ظرف یک روز پس از رأی‌گیری»، توضیح کامل کتبی مربوط به اقدام خود مبنی بر غیر علنی اعلام کردن بخشی از نشست را به همراه فهرستی از همه افرادی که انتظار می‌رفت در آن نشست شرکت کنند، به همراه وابستگی سازمانی آن‌ها در دسترس عموم قرار دهد». این ضمانت‌های اجرایی مهم بنا بر منطق شفافیت و استثنایی بودن تحدید آن شناسایی شده‌اند.

قسمت ۴ بند «ت» نیز اشعار می‌دارد: «اگر چنین اطلاعاتی بر اساس مفاد بند «پ» از افشا معاف است، زمان، مکان و موضوع جلسه باید در زودترین زمان ممکن به اطلاع عموم برسد». ضمن این که قسمت ۱ بند «ث» مقرر می‌دارد: «در مورد هر جلسه، سازمان باید حداقل یک هفته قبل از تشکیل جلسه، زمان، مکان و موضوع جلسه را اعم از علنی یا غیر علنی و نیز نام و شماره تلفن مقامی که توسط سازمان برای پاسخ‌گویی به درخواست‌های اطلاعات درباره جلسه تعیین شده است، به عموم مردم اعلام کند. چنین اعلامی باید انجام شود، مگر این که اکثریت اعضای سازمان با رأی ثبت‌شده تعیین کنند که مقتضیات سازمان ایجاب می‌کند که چنین جلسه‌ای در تاریخ قبلی برگزار شود. در این صورت، سازمان باید زمان، مکان و موضوع این نشست را اعلام کند و علنی یا غیر علنی بودن نشست را در زودترین زمان ممکن بیان دارد».

هم‌چنین طبق قسمت ۱ بند «ج»، «بر اساس بندهای ۱ تا ۱۰ بند «پ»، مشاور عمومی یا مدیر ارشد حقوقی سازمان باید علناً تأیید کند که به نظر او، جلسه می‌توانست غیر علنی باشد و البته باید مقرر معافیت مربوط را نیز اعلام کند» در ادامه، «سازمان باید یک نسخه کتبی یا صوتی الکترونیکی کامل یا صورت‌جلسه‌ای را تهیه کند که بیانگر احکام هر جلسه یا بخشی از هر جلسه است که غیر علنی برگزار شده است. این صورت‌جلسه باید به طور «کامل» و «واضح»، همه موضوعات مورد بحث را تشریح کند و خلاصه کامل و دقیقی از اقدامات انجام‌شده و دلایل آن، از جمله شرح هر یک از نظرهای بیان‌شده در باب هر مورد و سوابق هر رأی مربوط را ارائه دهد که منعکس‌کننده رأی هر یک از اعضا در مورد سؤال است».

بالاخره مستند به قسمت ۲ بند «ج»، «سازمان باید یک رونوشت کامل کلمه به کلمه، یک نسخه کامل از صورت‌جلسات یا ضبط الکترونیکی کامل از هر جلسه یا بخشی از یک جلسه را به مدت حداقل دو سال پس از برگزاری چنین جلسه غیر علنی یا تا یک سال پس از خاتمه احکام آن سازمان که جلسه یا بخشی از آن در موردش برگزار شده است، نزد خود نگاه دارد».

روشن است که در پیش گرفتن چنین ضمانت‌های اجرایی در موجه‌سازی تحدید شفافیت موجب می‌شود که ضمن حفظ شفافیت اداره، کارمند اداری از خودسری و تمسک جستن واهی به موارد ده‌گانه استثنا در شفافیت خودداری کند. هم‌چنین قانون‌گذار به ضمانت‌های اجرایی یادشده بسنده نکرده است. طبق بند «ج»، «هر سازمانی که مشمول الزامات این بخش است، باید سالانه، گزارشی را در مورد انطباق خود با این قانون شامل جدولی از تعداد کل جلسات علنی سازمان برای عموم، تعداد کل جلسات غیر علنی، دلایل غیر علنی بودن چنین جلساتی و شرح هر گونه دعوای حقوقی که بر اساس این بخش علیه سازمان مطرح شده است، از جمله هر گونه هزینه‌ای که در چنین دعوای علیه سازمان ارزیابی شده است - خواه سازمان پرداخت کرده یا نکرده باشد - ارائه دهد.» قانونی‌سازی دقیق این ضوابط خاص در قانون «دولت زیر نور خورشید»، هشداری جدی به آن دسته از کارمندانی است که بر خلاف اصل بودن شفافیت و استثناگرایی تحدید آن، در جست‌وجوی یافتن بهانه برای پنهان‌کاری اداری هستند.

نتیجه گیری

زیست در عصر حق‌ها و پدیدار شدن نظام‌های حقوقی عقلانی، شفافیت را به مثابه اصل و تحدید آن را مستلزم اقامه دلایل موجه دانسته است. شفافیت اداره که ذیل شفافیت آسنادی، تمام نهادهای دولتی را ملزم به برگزاری علنی نشست‌های خود و مآلاً اجرای امور در معرض مشاهده عموم می‌کند، علاوه بر کارکردهای ابزاری از قبیل شرط حداقلی تحقق نظارت و پیش‌گیری از فساد، عنصر مرکزی پاسخ‌گویی و مشروعیت اقتدار عمومی و نیز اثرگذاری آن بر افزایش اعتماد عمومی و مشارکت شهروندان در امور سیاسی و اجتماعی، نوعی ارزش به شمار می‌آید و ذیل حق بر دانستن، امروزه، بخشی از حقوق بنیادین در نظر گرفته می‌شود.

قانون «دولت زیر نور خورشید» در ایالات متحده امریکا (مصوب ۱۹۷۶ کنگره و سنا)، از نمونه‌های مقدّم و درخشان ابتکار تقنینی در عملی‌سازی شفافیت و حتی مهم‌تر از آن، تبیین دقیق منابع موجه‌ساز تحدید شفافیت و نیز تصریح در رعایت ضوابط مخصوص استناد به آن‌هاست. طبق این قانون، اصل بر شفافیت است و برخی استثنائات در موارد اجتناب‌ناپذیر ممکن است آن را محدود سازد. موارد ده‌گانه موجه‌ساز تحدید شفافیت طبق این قانون عبارتند از: امنیت ملی و سیاست خارجه، قوانین داخلی مربوط به پرسنل، اطلاعات طبقه‌بندی‌شده به موجب قانون، اصرار تجاری یا اطلاعات مالی و بازرگانی، اتهام‌های کیفری، حریم خصوصی شخصی، سوابق تحقیق و رسیدگی مورد استفاده در اجرای قانون، گزارش‌های مؤسسات مالی، افشای اطلاعاتی که منجر به کلاه‌برداری‌های مالی شود یا اقدامات پیشنهادی سازمان را خنثی می‌کند، صدور احضاریه یا شرکت در یک دعوای مدنی.

چنین استثنائاتی با تعیین ضوابط مخصوصی از قبیل نگه‌داری رونوشت کامل کلمه به کلمه جلسات غیر علنی تا حداقل، دو سال پس از برگزاری و نیز اعلام زمان، مکان و موضوع جلسه اعم از علنی یا غیر علنی، حداقل، یک هفته پیش از نشست، مانع خودسری مقام اداری و تمسک جستن ناموجه به موارد تحدید شفافیت می‌شود.

در حقیقت، این قانون با اصل تلقی کردن آزادی اطلاعات، سه هدف متعارض دسترسی عموم به اطلاعات، حریم خصوصی اشخاص و اعمال کارکردهای دولت را با یکدیگر آشتی داده است و می‌خواهد نوعی تعادل میان آن‌ها برقرار سازد. چنین رویکردی را متناسب با مؤلفه‌های خاص نظام‌های حقوقی مختلف و با دقت و تیزبینی می‌توان به کار بست. در نظام حقوق اداری داخلی، ذیل فصل چهارم قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات،



استثنائات دسترسی به اطلاعات در چهار بند مجزا معین شده، ولی به بعد بسیار مهم «ضوابط مخصوص کاربست استثنائات توسط مقام اداری» توجه چندانی نشده است که از این نظر، تفتن در قانون «دولت زیر نور خورشید» می‌تواند در حمایت قانونی مؤثر از آزادی اطلاعات و مآلاً شفافیت راه‌گشا باشد.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. احمدی، سید علی‌اکبر و همکاران، فساد اداری و مالی در سازمان‌های امروزی، تهران: فوژان، ۱۳۹۴.
۲. انصاری، باقر، حق دسترسی به اطلاعات: آزادی اطلاعات، تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۹۷.
۳. انصاری، باقر، حقوق ارتباط جمعی، تهران: سمت، ۱۳۹۰.
۴. قاری سیدفاطمی، سید محمد، حقوق بشر معاصر (دفتر دوم: جستارهایی تحلیلی در حق‌ها و آزادی‌ها)، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۵.
۵. معتمدنژاد، کاظم، حقوق ارتباطات، تهران: دفتر مطالعات و توسعه رسانه‌ها، ۱۳۸۶.
۶. هاشمی، سید محمد، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، تهران: میزان، ۱۳۸۴.
۷. هداوند، مهدی و همکاران، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹.
۸. هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی (جلد ۱)، تهران: سمت، ۱۳۹۶.

ب) مقاله

۱. انصاری، باقر، «مفهوم، مبانی و لوازم آزادی اطلاعات»، نامه حقوقی، ۱۳۸۶، شماره ۱، صص ۱۳۷-۱۵۸.
۲. زندیه، حسن و حسن سالارسروی، «شفافیت اسنادی و حق دسترسی به آزادی اطلاعات»، گنجینه اسناد، ۱۳۹۲، شماره ۸۹، صص ۱۱۶-۱۳۴.
۳. شاطریان، محمود و جواد یحیی‌زاده، «هنر خودتنظیمی در حقوق عمومی؛ با تأملی بر نظام تقنینی جمهوری اسلامی»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۴۰۰، شماره ۶، صص ۱۳۹-۱۶۰.
۴. طاهری، محسن و محمدجواد ارسطو، «بررسی تطبیقی مبانی اصل شفافیت از دیدگاه اسلام و نظریه حکمرانی خوب»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، ۱۳۹۵، شماره ۳، صص ۲۴-۳.
۵. کاظمی، داوود، «جایگاه اصل دسترسی به اطلاعات و اسناد اداری در گستره حقوق عمومی و اداری ایران»، در: در تکاپوی حقوق عمومی (مجموعه مقالات سلسله

- نشست‌های تازه‌های حقوق عمومی)، به کوشش: علی‌اکبر گرجی ازندریانی، تهران: جنگل، ۱۳۹۴، صص ۵۰۶ و ۵۰۷.
۶. محسنی، وجیهه، سید محمد هاشمی، محمدجواد جاوید و بیژن عباسی، «تحلیل حقوقی نسبت‌سنجی حق دسترسی عموم به اطلاعات با تحقق حقوق شهروندی با تأکید بر نظام حقوقی ایران»، پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۸، شماره ۶۲، صص ۳۲۱-۳۵۴.
۷. نمک‌دوست تهرانی، حسن، «آزادی اطلاعات و حق دسترسی؛ بنیان دموکراسی»، مجلس و پژوهش، ۱۳۸۲، شماره ۱۰، صص ۶۳-۱۰۷.
۸. نوروزپور، حیدرعلی و خیرالله پروین، «شفافیت به مثابه عنصری بایسته در اداره مطلوب مجلس شورای اسلامی»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۴۰۰، شماره ۸، صص ۱۱-۳۸.
۹. هداوند، مهدی، «حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر»، حقوق اساسی، ۱۳۸۴، شماره ۴، صص ۵۱-۸۶.

2-Latin

A) Book

- 1-Ávila, H., Certainty in Law, New York: Springer, 2016.
- 2-Bobbio, N., The Age of Rights, Translated by Allan Cameron, Cambridge: Polity Press, 1996
- 3-Erkkilä, T., Government Transparency Impacts and Unintended Consequences, London: Palgrave Macmillan, 2012
- 4-Florini, A., The Right to Know Transparency for an Open World, New York: Columbia University Press, 2007
- 5-Frederick, A. O. & Jr. Schwarz, Democracy in the Dark, The Seduction of Government Secrecy, New York: The New Press, 2015
- 6-Gant. J. & N. Turner-Lee, Government Transparency: Six Strategies for More Open and Participatory Government, Washington D.C: The Aspen Institute, 2011
- 7-GÜNDOĞDU, A., Rightlessness in an Age of Rights, Hannah Arendt and the Contemporary Struggles of Migrants, Oxford: Oxford University Press, 2015
- 8-Lathrop and Ruma, Open Government, Sebastopol: O'Reilly Media, 2010.

B) Article

- 1-Baird, B. S., “The Government in the Sunshine Act: An Overview”, Duke Law Journal, Eighth Annual Administrative Law Issue, 1977, Vol. 5, No. 2, p.p. 565-592
- 2-Bradley, K. “Do You Feel the Sunshine? Government in the Sunshine Act: Its Objectives, Goals, and Effect on the FCC and You”, Federal Communications Law Journal, 1997, Vol. 49, No. 2, p.p. 473-489
- 3-De Fine Licht & Others, “Does transparency generate legitimacy? An experimental study of procedure acceptance of open and closed-door decision-making”, QoG Working Paper Series, 2011, Vol. 8, No. 1, p.p. 1-32
- 4-Etzioni, A., “Is Transparency the Best Disinfectant?” The Journal of Political Philosophy, 2010, Vol. 18, No. 4, p.p. 389-404
- 5-Hartle, T. W. & S. R. Chitwood, “Increasing Public Access to Government: The Implementation and Impact of The Government in The Sunshine Act”, Government Publications Review, 1983, Vol. 10, No. 3, p.p. 269-283
- 6-Pasquier & Villeneuve, “Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behavior tending to prevent or restrict access to information”, International Review of Administrative Sciences, 2007, Vol. 73, Issue 1, p. 148
- 7-Piotrowski, S. J., “The “Open Government Reform” Movement: The Case of the Open Government Partnership and U.S. Transparency Policies”, American Review of Public Administration, 2016, Vol. 47, No. 2, p.p. 1-17
- 8-Thomas, L. W., “The Courts and the Implementation of the Government in the Sunshine Act”, Administrative Law Review, 1985, Vol. 37, No. 3, p.p. 259-279
- 9-Welborn, D. M., W. Lyons & L. W. Thomas, “The federal Government in The Sunshine Act and Agency Decision Making”, Administration & Society, 1989, Vol. 20, No. 4, p.p. 465-485

C) Website

- 1-Government in the Sunshine Act, Available at: www.congress.gov/94/statute/STATUTE-90/STATUTE-90-Pg1241.pdf. (Access:1/3/2022).

Transparency of Administration and its Justifying Principles and Resources; A Case Study of the United States Government under Sunshine Act

Mehdi Hadavand*

Javad Yahyazadeh**

Abstract: The transparency of the administration as a principle and the exception to its limitation have such a prominent place in the rule of law that the legitimacy of the administration's actions can be sought on the basis of its transparency and openness. The Government under Sunshine Act of the United States is an inspiring and accurate example of such an idea. Therefore, the main question of the present article is what are the principles and justifying sources for limiting transparency in the law of "Government under Sunshine Act"? In response to the question in this study, by descriptive-analytical method and scrutiny of official legal texts and documents and collection of information through libraries, it was concluded that the law is based on transparency in all collegial body organizations and a profound explanation of its exceptions such as National security, Law on Personnel, Privacy, Information Classified by Law, and Criminal Charges seeks to protect the rights of individuals to free access to information and the ability of the government to exercise its responsibilities by providing a platform for public access to information.

Key Words: Administration, Transparency, The principles and justifying sources for limiting transparency, The Government under Sunshine Act, The United States.

*. Assistant Professor of Public Law, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabataba'i University, mehdihadavand@gmail.com.

** Ph. D Student in Public Law, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabataba'i University (Corresponding Author) javad.yahyazadeh.atu@gmail.com.