Legal Research, Vol 29, Issue 115, 2026: 91-110 Print ISSN: 1024-0772 Online ISSN: 3060-5911

Journal of Legal Research
https://lawresearchmagazine.sbu.ac.ir/

Orginal Article

A Reflection on The Legal Essence of Institutions' Obligation to The Right on Access to Administrative Documents in Iran and France

Mohammad Hosein Zarei[1], Saeed Khanivalizadeh[2]

Highlights

- In France, the law uses short, general criteria to bring a wide range of institutions under the right of access. In Iran, despite a long list of covered institutions and ambiguity regarding non-governmental public institutions and the scope of obligations on private institutions, the law's purpose is not fully achieved, and some institutions can still evade its application.
- In France, the criteria of creating and possessing a document, together with its connection to a public service mission, determine the scope of an institution's disclosure obligation. Iran's Law on the Publication and Free Access to Information and its Executive Regulations, however, do not adopt such a criterion.
- Despite its importance for achieving transparency, Iran's Law on the Publication and Free Access to Information has not achieved its intended objectives due to ambiguities and legal gaps, and in practice it is applied arbitrarily.

ABSTRACT

Introduction

The Right of Access to Administrative Documents plays a significant role in protecting individual rights, facilitating public participation in decision-making, enabling oversight of administrative authorities, and preventing administrative corruption. Access to information allows citizens to understand how public powers are exercised and how administrative decisions are made. It can also strengthen public trust by reducing the secrecy that traditionally characterized relations between administrative authorities and citizens. Both the Islamic Republic of Iran and France have recognized this right in their legal systems, although secrecy long remained the prevailing approach to administrative information. France took a significant step toward transparency through the Law of 17 July 1978, while Iran adopted the Law on the Publication and Free Access to Information in 2009. The effective exercise of this right depends substantially on identifying the persons and institutions legally obliged to provide access to administrative documents. Even where legislation formally recognizes the right, uncertainty concerning its institutional scope may restrict its practical application. If the relevant criteria are unclear, institutions may rely on their legal status, organizational form, or interpretation of their functions to deny access. This issue becomes particularly important when public responsibilities are performed by private entities or when public

How to Cite: Zarei, Mohammad Hosein, Khanivalizadeh, Saeed, "A Reflection on The Legal Essence of Institutions' Obligation to The Right on Access to Administrative Documents in Iran and France", Legal Research, Vol. 29, No. 115, 2026, pp: 91-110.

DOI: https://doi.org/10.22034/jlr.2020.160907.1289 Received: 11/12/2018-Accepted: 27/10/2020

1. Associate Professor, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran
Corresponding Author Email: m_zarei@sbu.ac.ir
2. Assistant Professor, Faculty of Law, University of Judicial Sciences & Administrative Services, Tehran, Iran

Copyright: © 2026 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

information is held outside the conventional administrative structure. Accordingly, this study examines which institutions are bound by the right of access to administrative documents under Iranian and French law, how the applicable criteria have developed, and what shortcomings affect the identification of obligated institutions in each legal system.

Methods

This study adopts a descriptive-analytical, comparative legal method. The French analysis draws on the Law of 17 July 1978, the 2015 Code of Relations between the Public and the Administration, decisions of the Conseil d'État, CADA opinions, and legal scholarship. The Iranian analysis relies on the Law on the Publication and Free Access to Information, its 2014 Executive Regulations, the Civil Service Management Law, the Public Accounting Law, a Judiciary advisory opinion, and doctrinal writings. The French section examines the criteria for identifying administrative documents and institutions subject to access obligations; the Iranian section examines public institutions, private institutions, and private institutions providing public services, focusing on statutory ambiguities.

Results and Discussions

In France, Article L. 300-2 of the Code of Relations between the Public and the Administration identifies the State, local authorities, other public-law persons, and private-law persons entrusted with a public service mission as institutions subject to the right of access. The obligation covers only documents produced or received in performing that mission. Identifying obligated institutions therefore requires examining the nature, origin, possession, and use of relevant documents. French law and administrative jurisprudence recognize three criteria for identifying administrative documents. The first is the criterion of origin, which links a document's administrative character to its source. The Narcy criteria help identify private entities performing public service missions by considering their public-interest activities, supervision by a public authority, and possession of special powers. However, origin alone is insufficient for documents created by private persons but held by administrative authorities. The second is the criterion of possession, emphasized in CADA's practice. Mere possession is not conclusive: the Conseil d'État's decision in the Christian Hudin case demonstrates that accidental possession does not necessarily make a document administrative or subject to disclosure. The third concerns administrative operations performed on documents. Privately created documents may acquire an administrative character when used by an authority in performing its functions. Building-permit applications and accompanying plans illustrate this criterion, provided they have a sufficient connection with the relevant public service mission. Legislative developments have sought to reconcile these criteria. The 2005 reform combined creation and possession, while the 2009 reform emphasized documents produced or received in performing a public service mission, a formulation retained in the 2015 Code. Subsequent jurisprudence clarified that possession by an institution performing public services does not automatically entail disclosure. French law thus combines concise statutory provisions with judicial interpretation defining the limits of access. In Iran, Article 5 of the Law on the Publication and Free Access to Information addresses public institutions, while Article 8 concerns private institutions. The 2014 Executive Regulations distinguish public institutions, private institutions, and private institutions providing public services, yet their boundaries remain uncertain. Unlike French law, neither the Law nor its Executive Regulations adopts the criteria of creating or possessing a document to determine which documents an institution must disclose. Identifying public institutions is relatively straightforward where the law covers state organs, the armed forces, the legislative and judicial branches, institutions under the Supreme Leader, and entities in which the State holds more than fifty percent of the shares. Greater ambiguity concerns non-governmental public institutions. Administrative practice appears to emphasize their express inclusion in statutory lists, raising questions about the relationship with Article 3 of the Civil Service Management Law. An advisory opinion of the Judiciary's legal department suggests a different interpretation, while Islamic Azad University illustrates the practical uncertainty. These competing interpretations may produce inconsistent decisions on which institutions must comply with access requests. The scope of obligations imposed on private institutions is also unclear. Although the legislation refers broadly to them, the Executive Regulations do not establish whether all private entities are covered or only those providing public services. A broader interpretation is plausible because private entities may hold information of a public and impersonal nature. Excluding them solely because of their private legal status could restrict access to information relevant to public accountability. Private institutions entrusted with public services form a more identifiable category. Professional associations, banks, and the stock exchange illustrate that private legal status does not necessarily exempt entities from disclosure obligations. Their status should be assessed according to their activities and relationship with the public interest, since public functions may be performed outside the formal state administration.

Conclusion

The comparison reveals a decisive difference between the legislative techniques of France and Iran. French law establishes a concise institutional scope and clearly defines its application through the criteria of document creation, receipt, possession, and connection with a public service mission. Decisions of the Conseil d'État have played a crucial role in distinguishing documents that are genuinely administrative from those whose possession by an authority is merely incidental. Iranian law, despite listing several categories of obligated institutions, fails to resolve key questions, particularly concerning non-governmental public institutions and the scope of obligations on private entities. These ambiguities and legal gaps produce arbitrary implementation and let institutions evade disclosure obligations. Effective protection of the right demands that institutions be assessed by their legal characteristics, functions, and relationship with public responsibilities, never by their formal titles alone. Legislative clarification, the adoption of necessary implementing rules, and more consistent interpretation by the Administrative Justice Court and the Commission on Publication and Free Access to Information are therefore indispensable. In particular, the Commission must actively promote uniform practice and resolve interpretive disputes, while judicial review must clearly define the legal boundaries of the obligation. Eliminating unjustified institutional exclusions will strengthen transparency and improve the practical effectiveness of the right of access to administrative documents in Iran.

Keywords: Right of Access to Administrative Documents, Decisions of the Conseil d'État, Law on the Publication and Free Access to Information.

فصلنامه تحقیقات حقوقی
https://lawresearchmagazine.sbu.ac.ir/

مقاله علمی-پژوهشی

تأملی بر ماهیت حقوقی مؤسسات ملزم به رعایت حق دسترسی به اسناد اداری در ایران و فرانسه

محمدحسین زارعی[۱]، سعید خانی والی‌زاده[۲]

نکات برجسته

- در فرانسه، قانون با عبارات کوتاه و معیارهای کلی دامنه‌ای وسیع از نهادها را مشمول حق دسترسی کرده است؛ اما در ایران، با وجود فهرست بلند نهادهای مشمول و ابهام درباره نهادهای عمومی غیردولتی و دامنه تکلیف نهادهای خصوصی، هدف قانون کاملاً تأمین نمی‌شود و برخی نهادها همچنان می‌توانند از شمول آن بگریزند.
- در فرانسه، معیارهای ایجاد و تصاحب سند، همراه با ارتباط آن با مأموریت خدمت عمومی، دامنه تکلیف نهادها را تعیین می‌کند؛ اما در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و آیین‌نامه اجرایی آن چنین معیاری در نظر گرفته نشده است.
- قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران، با وجود اهمیتش در تحقق شفافیت، به‌دلیل ابهام‌ها و خلأهای قانونی نتوانسته اهداف موردنظر را محقق کند و در عمل به‌صورت سلیقه‌ای اجرا می‌شود.

چکیده

با توجه به تأثیر جدی حق دسترسی به اسناد اداری در حمایت از حقوق افراد و جلوگیری از فساد اداری، این حق در نظامهای حقوقی جمهوری اسلامی ایران و فرانسه پذیرفته شده است. در همین رابطه و بهمنظور بهرهمندی حداکثری از این حق، شناسایی تابعان و مؤسساتی که به ارائه اسناد اداری ملزم‌اند، اهمیت ویژه‌ای می‌یابد. بدیهی است که ایجاد معیارهایی روشن و دقیق در ملزم کردن مؤسسات مشمول به ارائه اسنادی که در اختیار دارند، تا حد بسیار زیادی می‌تواند به اجرای مؤثر این حق، و در نتیجه شهروندان را در برخورداری از این حق یاری کند. در این مقاله تلاش شده است تا ضمن بیان جایگاه اصل حق دسترسی به اطلاعات در حقوق اداری جمهوری اسلامی ایران و فرانسه، ماهیت و ویژگیهای مؤسسات و اشخاص مشمول این قوانین در نظامهای حقوقی ایران و فرانسه بررسی و به ایرادات موجود دراین‌خصوص اشاره شود.

کلید واژگان: حق دسترسی به اسناد اداری، آرای شورای دولتی، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.

استناد به این مقاله: زارعی، محمدحسین، خانی والی‌زاده، سعید، «تأملی بر ماهیت حقوقی مؤسسات ملزم به رعایت حق دسترسی به اسناد اداری در ایران و فرانسه»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۲۹، شماره ۱۱۵، مهر ۱۴۰۵، صص: ۹۱-۱۱۰.

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۹/۲۰ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۸/۰۶ DOI: https://doi.org/10.22034/jlr.2020.160907.1289

۱. دانشیار، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران
ایمیل نویسنده مسئول: m_zarei@sbu.ac.ir
۲. استادیار، دانشکده حقوق، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران

Copyright: © 2026 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

مقدمه

با افزایش روزافزون ارتباطات میان ملت‌ها، آگاهی مردم از حقوق خود نیز به شکل قابل ملاحظه‌ای افزایش پیدا کرده است که این مسئله سبب بالا رفتن میزان مشارکت شهروندان در سرنوشت خود شده و افراد جامعه به‌شکلی روزافزون به‌دنبال بهره‌مندی از حقوق متعالی خود هستند.[۱]

یکی از حق- آزادی‌هایی که نقش بسزایی در فراهم کردن زمینه‌های مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های عمومی و نظارت بر عملکرد مقامات اداری ایفا می‌کند، حق دسترسی به اطلاعات و اسناد موجود در دستگاه‌های دولتی است. این حق- آزادی افزون‌بر این در مبارزه با فساد اداری نیز از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است؛[۲] چراکه پنهان نگاه‌داشتن اطلاعات نتیجه‌ای جز پرورش زمینه سوءاستفاده از قدرت و سوءمدیریت نخواهد داشت.[۳] حکومت‌ها نیز که پیش از شناسایی این حق به‌طور سنتی حافظ اطلاعات بوده‌اند، با اجرای قوانین آزادی اطلاعات و شناسایی حق دسترسی برای شهروندان، به‌تدریج به واسطه‌های اطلاعات تبدیل خواهند شد که این امر خود ممکن است سبب ایجاد مخالفت‌هایی علیه این حق در میان مقامات عمومی شده[۴] و با تصور به خطر افتادن منافع خود، جایگاه والای پیشین خود را در معرض خطر بیابند. البته نباید از نظر دور داشت که اسرارگرایی به‌دلیل محروم کردن آحاد یک ملت از دستیابی به آگاهی‌های لازم درخصوص امور جامعه، سبب تضعیف و حتی از میان رفتن اعتماد عمومی و مشارکت و نظارت آنها در اداره جامعه می‌شود و این امر درنهایت ممکن است به نقض حقوق و آزادی‌های اساسی مردم منجر شود.[۵]

آزادی اطلاعات در نظر برخی شامل هر نوع اطلاعاتی می‌شود، درحالی‌که حق دسترسی به اطلاعات در معنای عام کلمه تنها شامل اطلاعات دولتی است.[۶] در نظر برخی دیگر این تصور درست نیست و منظور از آزادی اطلاعات، آزادی دسترسی افراد جامعه به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و برخی مؤسسات غیرعمومی است. برخی کشورها همچون فرانسه نیز از عنوان دقیق‌تری همچون حق دسترسی به اسناد اداری استفاده کرده‌اند[۷] که در بحث حاضر نیز بررسی خواهد شد. برای نخستین بار در اصل ۱۴ اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹، فرانسویان خواهان دسترسی آزاد به اطلاعات راجع به بودجه شدند.[۸] در این اصل آمده است: «تمامی شهروندان حق دارند شخصاً یا به‌وسیله نمایندگان خود، ضرورت مشارکت عمومی، رضایت آزادانه به آن، پیگیری مصرف آن و تعیین سهم، مبنا، وصول و مدت پرداخت آن را ملاحظه نمایند».

هرچند در حوزه حقوق اداری فرانسه، اسرارگرایی در طی سالیان طولانی به‌عنوان یک قاعده محسوب شده و موارد بسیار نادری از این قاعده مستثنا بوده‌اند، قانون ۱۷ ژوئیه ۱۹۷۸ به‌عنوان متنی سودمند و پیش‌گام در تسهیل دسترسی و

---

۱. رضایی‌زاده، محمدجواد و یحیی احمدی، «مبانی حق دسترسی شهروندان به اسناد و اطلاعات دولتی»، *فصلنامه مطالعات حقوق* خصوصی، دوره ۳۹، شماره ۴، ۱۳۸۸، ص.۲۱۴.

۲. انصاری، باقر، ***حقوق ارتباط جمعی***، تهران: سمت، ۱۳۸۶، ص۳۴.

۳. حبیبی، محمدحسن، «بررسی حق آگاهی مردم به‌عنوان یک حق اساسی»، *فصلنامه حقوق اساسی*، شماره ۱، ۱۳۸۲، ص.۶۸

۴. نمک‌دوست تهرانی، حسن، «آزادی اطلاعات و حق دسترسی: بنیان دموکراسی»، *مجله مجلس و پژوهش*، دوره ۱۰، شماره ۴۲، ۱۳۸۲، ص.۷۱.

۵. مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست‌جمهوری، «گزارش توجیهی پیش‌نویس لایحه شفافیت»، ۱۳۹۷، ص.۲.

۶. ویژه، محمدرضا و آزاده سادات طاهری، «تحلیلی بر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در پرتوی اصول کلی حاکم بر دسترسی به اطلاعات»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، ۱۳۹۰دوره ۱۳، شماره ۳۵، ۱۳۹۰، ص.۲۴۰.

۷. انصاری، باقر، ***آزادی اطلاعات***، تهران: دادگستر، ۱۳۸۷، ص.۲۵.

۸. همان، ص.۱۱۰.

گسترش دامنه اعمال حق دسترسی به اسناد اداری و در راستای شفافیت اداره، در حقوق اداری فرانسه به تصویب است.[1] با تصویب قانون ۱۹۷۸، اصل محرمانه بودن اطلاعات اداری تغییری بنیادین کرده است[2] و نمایانگر اراده قانونگذار در ایجاد یک «اداره مبتنی‌بر تبادل نظر و مشارکت» و به‌منظور دستیابی به دمکراسی اداری است.[3] شورای دولتی در تاریخ ۲۹ آوریل۲۰۰۲ در قضیه اولمان[4] [5] مقرر می‌دارد که مقررات مربوط به حق دسترسی به اسناد اداری به «تضمینات بنیادین اعطا شده به شهروندان در جهت اجرای آزادی‌های عمومی» مربوط می‌شوند که در ماده ۳۴ قانون اساسی به‌صراحت جزو موضوعاتی‌اند که فقط قانونگذار می‌تواند درخصوص آنها به وضع مقررات بپردازد و در نتیجه امکان تغییر آنها توسط آیین‌نامه دولتی نیست.

در ایران نیز با نگاهی به قوانین و مقررات تصویب شده در حوزه‌های مختلف حقوق اداری، ملاحظه می‌شود که تا مدت‌ها این قوانین به‌جای تأکید بر اصل اساسی آزادی اطلاعات، همچنان بر ممنوعیت افشای اسناد اداری و عدم دسترسی به آنها اصرار ورزیده‌اند. امروزه نیز به‌علت وجود یک نظام دیوان‌سالار که دهه‌ها قدمت دارد، هنوز در برخی از ادارات اراده‌ای مبنی‌بر ممانعت از دستیابی به این حق وجود دارد. بدین‌ترتیب، اتخاذ شیوه‌های مناسب برای حذف خلأها و نواقص قوانین و مقررات موجود ضرورت یافت و تصویب قانونی عام درخصوص آزادی اطلاعات، به یکی از دغدغه‌های اصلی نظام حقوقی ایران تبدیل شد[6] و سرانجام نیز قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در سال ۱۳۸۸ به تصویب رسید.

در این پژوهش تلاش می‌شود تا با استفاده از روش توصیفی- تحلیلی و بر مبنای مطالعات تطبیقی، به بررسی تحولات مربوط به حق دسترسی به اطلاعات و اسناد اداری در ایران و فرانسه و به این سؤال اصلی پرداخته شود که چه اشخاصی در حقوق ایران و فرانسه مکلف به رعایت حق دسترسی به اسناد اداری هستند؟ در بند نخست مؤسسات تابع حق دسترسی به اسناد اداری در فرانسه، و در بند دوم نیز مؤسسات مذکور در ایران تحلیل و بررسی خواهند شد.

۱. تابعان مقررات مربوط به حق دسترسی به اسناد اداری در فرانسه

در فرانسه، در ماده L۳۰۰-۲ کد روابط میان مردم و اداره[7] که در تاریخ ۲۳ اکتبر سال ۲۰۱۵ به تصویب رسیده و از اول ژانویه سال ۲۰۱۶ اجرایی شده است،[8] تابعان حق دسترسی آزاد به اطلاعات بدین‌ترتیب مشخص شده‌اند: دولت، نهادهای محلی و سایر اشخاص حقوق عمومی در چهارچوب مأموریت خود برای انجام خدمت عمومی[9] یا اشخاص حقوق خصوصی که عهده‌دار چنین مأموریتی هستند.

نکته جالب توجه درخصوص این ماده و نهادهای مذکور، رویکردی است که قانونگذار دراین‌خصوص اتخاذ کرده است. همچنان که از عنوان «حق دسترسی به اسناد اداری» بر می‌آید، قانون تنها به‌دنبال ایجاد الزام درخصوص دسترسی به

---

1. Maillard Desgrées du Loû, D., *Droit des relations de l'administration avec usagers*, Paris: PUF, 2000, p. 407.

2. Morange, G., "Le secret en droit public français", *Dalloz*, 1978, p. 1.

3. Sabourin, P., "Réflexions sur les rapports des citoyens et de l'Administration", *Dalloz*, 1978, p. 64.

4. Ulmann

5. Debbasch, C. et Colin, F., *Droit administratif*, Paris: Economica, 2014, p. 371.

۶. همان، ص. ۲۰.

7. CRPA

۸. گفتنی است که این ماده پیش از این در ماده ۲ قانون مصوب ۱۷ ژوئیه ۱۹۷۸ با عباراتی به نسبت مشابه بیان شده بود که برای تبدیل به متن حاضر به‌دفعات دچار اصلاح شده است.

9. Service public

«اسناد اداری» است. در همین رابطه قانونگذار ضمن بیان شرایط اعمال این حق و مصادیق اسناد اداری عنوان کرده که تنها آن دسته از اسناد، اداری محسوب می‌شوند که توسط اشخاص مذکور «ایجاد شده و یا دریافت شده باشند». به‌عبارت ساده‌تر، یک گزارش هنگامی یک سند اداری محسوب می‌شود که توسط اشخاص مذکور ایجاد یا دریافت شده باشد، فارغ از اینکه در چه تاریخی ایجاد یا دریافت شده و بدون توجه به محل نگهداری و شکل و فرمت آن. در نتیجه، فقط در چنین حالتی نهادهای مذکور ملزم به ایجاد دسترسی برای افراد دارای حق دسترسی هستند.

از زمان تصویب قانون ۱۹۷۸ تا به امروز و برای اعطای وصف اداری به یک سند، معیارهای متعددی موردنظر قانونگذار فرانسوی بوده‌اند که در این قسمت بحث این معیارها بررسی می‌شوند.

۱.۱. معیار منشأ

باید توجه داشت که در ماده ۲ قانون ۱۷ ژوئیه ۱۹۷۸ عنوان شده بود که اسناد «نشئت‌گرفته از ادارات دولتی، نهادهای محلی، مؤسسات عمومی[۱] یا مؤسسات حقوق خصوصی عهده‌دار انجام یک خدمت عمومی» سند اداری محسوب می‌شوند و در نتیجه، این نهادها به در نظر گرفتن حق دسترسی افراد به این اسناد ملزم‌اند.

شورای دولتی نیز در راستای این ماده در رأی خود در تاریخ ۱۳ آوریل ۱۹۸۸ و در قضیه وزارت امور اجتماعی و امور کار علیه فدراسیون ملی سندیکاهای منطقه‌ای کارمندان شوراهای مراجع حل اختلافات کار[۲]، شورای‌عالی حل اختلافات کار[۳] را به ارائه اسناد ملزم دانسته است.[۴] به‌موجب رأی شورای دولتی در تاریخ ۲۸ ژوئن سال ۱۹۶۳ در قضیه نارسی[۵]، سه معیار برای شناسایی یک مؤسسه خصوصی عهده‌دار خدمات عمومی، مقرر شده است: ۱. فعالیت در راستای تأمین منفعت عمومی[۶] باشد؛ ۲. فعالیت تحت نظارت یک شخص حقوق عمومی باشد؛ ۳. برخورداری از امتیازات ویژه[۷] اقتدار عمومی.

شورای دولتی در رأی دیگری نیز که در ۲۰ اکتبر ۱۹۹۵ و در قضیه مونیه[۸] درمورد اتحادیه استانی شکارچیان صادر کرده، عنوان داشته است که درخصوص اسناد ناشی از اشخاص حقوق خصوصی، با وجود مشارکت این اشخاص در مأموریت انجام خدمت عمومی، این اشخاص «نمی‌توانند همچون «نهادهای حقوق خصوصی عهده‌دار اداره یک خدمت عمومی» و در مفهوم ماده ۲ قانون ۱۷ ژوئیه ۱۹۷۸ در نظر گرفته شوند». بنابراین، مشخص می‌شود که رویه قضایی فقط به معیار «منشأ» یک سند توجه نمی‌کند و عامل دیگری همچون «تأمین خدمات عمومی» نیز تأثیرگذار است.[۹]

بیش از دو دهه بعد از قانون ۱۹۷۸، قانونگذار با تصویب قانون ۱۲ آوریل سال ۲۰۰۰ در مقام اصلاح این ماده برآمد و طبق اصلاحیه سال ۲۰۰۰، «دولت، نهادهای محلی، مؤسسات عمومی و یا نهادهای حقوق عمومی یا خصوصی عهده‌دار اداره یک خدمت عمومی» ملزم به رعایت حق دسترسی به اسناد اداری شدند. در رأی شورای دولتی در ۸ اکتبر ۱۹۹۳

---

1. Établissements publics
2. Ministre des Affaires sociales et de l'Emploi, c. Fédération nationale des syndicats régionaux de fonctionnaires des conseils de prud'hommes
3. Conseil supérieur de la prud'homie
4. Prétot, X., "Note sur l'arrêt du 13 avril 1988", *Actualité juridique – Droit administratif (AJDA)*, 1988, p. 552.
5. Narcy
6. Intérêt général
7. Prérogatives
8. Mugnier
9. Maillard Desgrées du Loû, op. cit., p. 423.

در پرونده کریستین اودن[1] مقامات اداری مستقل[2] نیز ملزم به رعایت این قانون در نظر گرفته شدند.[3] نکته‌ای که درباره اصلاح صورت‌گرفته باید گفت، تفکیکی است که قانونگذار میان «مؤسسات عمومی» ذکرشده در قانون ۱۹۷۸ و عبارت «نهادهای حقوق عمومی عهده‌دار اداره یک خدمت عمومی» در قانون اصلاحی انجام داده است.

همچنان که برخی از حقوق‌دانان عنوان داشته‌اند، قانونگذار در هنگام تصویب این مواد در سال ۱۹۷۸ و همچنین در سال ۲۰۰۰، تعلق خاطر خود را به اهمیت ویژه «منشأ» یک سند نمایان ساخته است. هرچند معیار «منشأ» می‌تواند برای ایجاد وصف اداری مورد استفاده قرار گیرد، درهرصورت، این معیار فاقد دقت لازم است و در واقع معیاری کافی و جامع نیست. باید توجه داشت که در حقوق موضوعه معیارهای توصیفی دیگری نیز پذیرفته شده‌اند که در رأس همه می‌توان به ترکیبی از این دو معیار اشاره کرد: ۱. سند باید دارای ارتباطی با یک فعالیت تأمین‌کننده خدمات عمومی باشد؛ ۲. تابع حقوق اداری باشد. با عنایت به معیار منشأ، طبق دو رأی شورای دولتی در تاریخ ۲۱ ژوئیه ۱۹۸۹ و در قضیه انجمن S.O.S.-Défense و برتن[4] دو وزارتخانه ملزم به اعطای حق دسترسی به نامه‌های تبادل‌شده میان خود هستند.[5]

با ملاحظه این موارد مشخص می‌شود که تا چه اندازه مسئله شناسایی تابعان حق دسترسی به اسناد اداری به تشخیص یک سند اداری پیوند خورده است. دراین‌خصوص، بررسی دقیق‌تر رأی شورای دولتی در قضیه کریستین اودن جالب توجه است. در این قضیه در تاریخ ۱۳ دسامبر ۱۹۸۲ آقای اودن که رئیس شرکت اودن بود، شکایتی را نزد کمیسیون ملی انفورماتیک و آزادی‌ها[6](CNIL) ثبت می‌کند؛ چراکه شرکت بیمه از ارائه اطلاعاتی که در اختیار داشت و بیشتر درمورد شرکت وی به‌عنوان یک شخصیت حقوقی حقوق خصوصی بود تا خود وی، امتناع ورزیده بود.

با مداخله (CNIL)، آقای اودن به یک‌سری از اطلاعاتی دستیابی پیدا می‌کند که شرکت بیمه درمورد شخص وی «در اختیار داشته است». در جریان بازرسی‌های (CNIL) از شرکت بیمه، آنها از مدارک موجود در شرکت بیمه کپی‌هایی تهیه می‌کنند و گزارشگر کمیسیون نیز گزارشی از مأموریت خود تهیه می‌کند. در این مرحله آقای اودن از کپی‌های موجود نزد (CNIL) مطلع می‌شود و درنتیجه، مجدداً تقاضای دریافت تمامی اسناد مرتبط با شرکت خود را که این بار در اختیار کمیسیون است، به کمیسیون ارائه می‌کند.

(CNIL) در تصمیم خود از ارائه کپی‌های اسناد شرکت بیمه به آقای اودن خودداری می‌کند. زیرا کمیسیون دسترسی به اسناد اداری[7] (CADA) عنوان کرد که این اسناد ممکن است به اسرار صنعتی و تجاری[8] لطمه وارد آورند. همچنین (CNIL) گزارش تهیه شده توسط گزارشگر خود را به‌جز قسمت‌های مرتبط با اسرار صنعتی و تجاری، در اختیار وی قرار می‌دهد.[9] با توجه به امتناع مجدد (CNIL)، شورای دولتی در رأی خود مقرر می‌دارد که تنها گزارش «تهیه شده»

---

1. Christian Hudin
2. Les autorités administratives indépendantes

مقامات اداری مستقل نهادهای دولتی‌اند که به نام دولت، عهده‌دار تضمین تنظیم آن دسته از بخش‌های اساسی‌اند که دولت درخصوص آنها از مداخله مستقیم پرهیز می‌کند. مطابق نظر شورای دولتی نیز، این مقامات نهادهایی اداری‌اند که به نام دولت عمل می‌کنند و دارای اختیار واقعی‌اند. این مقامات برای اولین بار در قانون ۶ ژانویه ۱۹۷۸ مقرر شدند و طبق آن، کمیسیون ملی انفورماتیک و آزادی‌ها (CNIL) تأسیس شد. مطابق با قانون ارگانیک مصوب ۲۰ ژانویه ۲۰۱۷ هم‌اکنون ۲۶ مقام اداری مستقل و همچنین مقام عمومی مستقل در فرانسه فعالیت دارند.

3. Maillard Desgrées du Loû, op. cit., p. 422.
4. Assoc. SOS-Défense et Bertin
5. Ibid.
6. Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)
7. Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)
8. Secrets industriels et commercials
9. Fratacci, S., "Conclusion sur l'arrêt de C.E. sect., 8 octobre 1993, *Christian Hudin*", *A.J.D.A.*, No 12, 1993, p. 873.

توسط(CNIL) باید در اختیار فرد گذاشته شود. درنتیجه، ملاحظه می‌شود که کمیسیون تصمیم خود را با توجه به معیار منشأ یک سند صادر کرده و به این مسئله که سند در اختیار چه‌کسی قرار دارد توجهی نداشته است.

۱.۲. معیار تصاحب سند

علاوه‌بر معیار «ایجاد» سند که در کنار معیار «منشأ» یک سند ذکر شد، معیار حائز اهمیت دیگر در رویه قضایی فرانسه، معیار «تصاحب» یک سند است. در دوره‌ای تردیدی وجود نداشت که اشخاص مذکور در قانون در مواردی ملزم به ارائه اسنادی هستند که تحت تصاحب آنها قرار دارد. کمیسیون دسترسی به اسناد اداری (CADA) در نظر خود در سال ۱۹۹۷ عنوان داشته است که «اسناد در تصاحب یک اداره که با توجه به ماهیت، موضوع و یا کاربرد خود با تأمین خدمات عمومی مرتبط هستند، چه از اداره نشئت‌گرفته باشند و یا به آن ارسال شده باشند، دارای ویژگی اداری هستند» و اداره به اعطای حق دسترسی به این اسناد ملزم است. بنابراین، معیار تصاحب یک سند ساده به‌نظر می‌رسد، اما معیاری گسترده است.[1]

سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که به‌محض آنکه کپی اسناد ایجاد شده توسط شخص خصوصی در اختیار یک مقام اداری قرار گرفت، آیا این اسناد قابل ارائه به فرد متقاضی نمی‌شوند؟ همان‌گونه که در رأی شورای دولتی در قضیه *کریستین اودن* هم ملاحظه شد، قضات به معیار «تصاحب سند» توجه نکرده‌اند. در این قضیه (CNIL) کپی اسنادی را در اختیار داشت که در جریان مأموریت نظارت بر شرکت بیمه خصوصی به دست آورده بود که این اسناد در قالب فعالیت‌های مربوط به حقوق خصوصی و درمورد شرکت اودن ایجاد شده بودند و طبق رأی شورای دولتی نیز، (CNIL) ملزم به ارائه این کپی‌ها نشد.

گفتنی است، درحالی‌که متن قانون ۱۹۷۸ در آن دوره فقط از اسنادی صحبت می‌کرد که از نهادهای مذکور نشئت می‌گیرند، معیار تصاحب سند به‌طور معمول توسط (CADA) برای تعیین دامنه اعمال قانون مورد استفاده قرار می‌گرفته است. درواقع، معیار تصاحب با سادگی غیرقابل انکار خود، درمورد اسنادی که از بخش‌های اداری نشئت می‌گیرند و اغلب شامل اسناد دارای منشأ خصوصی می‌شوند، این اجازه را می‌دهد که تمامی پرونده‌های دراختیار اداره، تابع قانون ۱۹۷۸ شوند. اما همان‌طورکه «لبرتون» هم اشاره کرده است، باید توجه داشت که درمورد اسنادی که توسط اداره ایجاد نشده و حتی برای وی ارسال نشده و فقط «به‌طور تصادفی» در تصاحب وی قرار گرفته‌اند،[2] این الزام بدون تردید فراتر از تفسیری است که از قانون ۱۹۷۸ قابل پذیرش است. درنتیجه، همان‌گونه‌که شورای دولتی نیز قبل از اصلاح قانون و در قضیه *اودن* عنوان داشته، این اسناد نباید در اختیار فرد متقاضی قرار داده شوند.

۱.۳. معیار انجام گرفتن عملی روی سند توسط اداره

معیاری که به‌نظر برخی مناسب‌تر به‌نظر می‌رسد، این است که اداره عملیاتی را روی یک سند انجام داده باشد. طبق این معیار، افزون‌بر اسناد ایجاد شده توسط اداره، سایر اسناد دارای منشأ خصوصی و مهیا برای انجام کاری توسط اداره روی خود نیز اداری‌اند. برای نمونه این موارد قابل ذکرند:

- رونوشت یک آزمون که توسط شخص حقوق خصوصی و با هدف ارزیابی در یک فرایند اداری تهیه شده است.[3]

---

1. Maillard Desgrées du Loû, op. cit., p. 423.
2. Lebreton, G., *Droit administratif général*, Paris: Dalloz, 2017, p. 275.
3. C.E. Ass., 8 avril 1987, *Ministre de la Santé c/ M. Tête.*

- مدارک ارسال شده برای اداره برای درخواست گواهینامه معماری.[1]

- مدارک موجود در پرونده درخواست اجازه ساخت، مانند نقشه‌های موجود در پرونده؛ زیرا اداره به‌منظور صدور جواز ساخت، عملی را روی این اسناد انجام می‌دهد.

بنابراین در قضیه *کریستین/ودن* که عملی ازسوی اداره روی مدارک ایجاد نشده و اداره به‌شکلی تصادفی و با انحراف از مأموریت بازرسی خود به کپی اسناد دست یافته بود، الزامی در ایجاد حق دسترسی وجود نداشت.[2] البته باید تکرار کرد عملی که اداره روی سند انجام می‌دهد باید با اجرای خدمات عمومی مرتبط، و تابع حقوق اداری باشد. درنتیجه و مطابق این معیار، حتی اگر یک سند ازسوی شخص خصوصی ایجاد شده تا بعداً شخص حقوق عمومی عملی را روی آن انجام دهد، این سند اداری محسوب می‌شود و باید به فرد متقاضی ارائه شود.

۱.۴. ایجاد ترکیبی از معیارهای قبل

با درنظرگرفتن معیارهای ارائه‌شده در آرای شورای دولتی، ماده ۱ قانون ۱۷ ژوئیه ۱۹۷۸ توسط نظام‌نامه مصوب ۶ ژوئن سال ۲۰۰۵ دچار اصلاح شد و مطابق آن، نهادهای مذکور در قانون ۱۹۷۸ فقط ملزم به ایجاد حق دسترسی برای اسنادی شدند که توسط آنها «ایجاد شده و یا در تصاحب آنها باشد». شورای دولتی برای نمونه در رأی خود در تاریخ ۶ اکتبر سال ۲۰۰۸ در پرونده فرومانتن[3] که درمورد حسابداری یک فدراسیون ورزشی است، به اصلاح انجام شده در قانون توجه کرده است.[4] بنابراین، برای اینکه یکی از نهادهای مذکور در قانون ملزم به اعطای دسترسی به یک سند اداری باشد، به‌موجب اصلاح انجام‌گرفته، ضرورتی برای اینکه این سند از وی نشئت گرفته باشد وجود نداشته است و صرف دراختیار داشتن یک سند برای الزام وی به رعایت حق دسترسی به اسناد اداری کفایت می‌کرد.

اما این معیار ترکیبی نیز از تحول و تغییر مصون باقی نماند و به‌موجب نظام‌نامه مصوب ۲۹ آوریل سال ۲۰۰۹ دستخوش اصلاح شد. به‌موجب اصلاح انجام‌گرفته، نهادهای مذکور در ماده ۱ قانون ۱۹۷۸ ملزم به ارائه اسنادی هستند که در چهارچوب مأموریت تأمین خدمات عمومی «ایجاد شده و یا دریافت شده باشند». بنابراین، در اصلاح انجام‌گرفته در سال ۲۰۰۹ مجدداً بر معیار ایجاد شدن یک سند تأکید شده است. دو ملاک مذکور عیناً در عبارات ماده L۳۰۰-۲ کد روابط میان مردم و اداره مصوب ۲۰۱۵ هم ذکر شده‌اند و در حال حاضر هم حدود یک دهه است که به‌همین شکل در حال اجرا هستند. با وجود مطالب گفته شده، ضرورت دارد تا درخصوص نهادهای ملزم به رعایت حق دسترسی دقت لازم صورت گیرد. به‌همین دلیل، قضات شورای دولتی در آرای متعدد خود به‌دقت هر مورد را رصد و رأی خود را صادر کرده‌اند.

درهرحال، نباید این ضرورت را فراموش کرد که اشخاص مذکور در قانون و حتی شخص خصوصی برای مشمول قانون بودن باید به انجام خدمت عمومی و تحت حاکمیت حقوق عمومی بپردازند. برای نمونه شورای دولتی در رأی خود در تاریخ ۲۶ ژوئیه ۱۹۸۵ در قضیه امدو[5] عنوان داشته است که اشخاص حقوق عمومی ملزم به ارائه قرارداد مربوط به اداره

---

1. C.E., 3 juin 1987, *Ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports c/ Durand*.
2. Touvet, L. et Jacques-Henri Stahl, "Précisions concernant l'application de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs", *Actualité juridique – Droit administratif (AJDA)*, No 10, 1994, p. 683.
3. Fromentin
4. Debbasch, Colin, op. cit.
5. Amadou

حوزه خصوصی نیستند[۱] یا در رأی ۲۴ آوریل ۲۰۱۳ درمورد پرونده فدراسیون کاراته و گرایش‌های مرتبط که مقرر داشته است در این خصوص به اندازه کافی پیوند مستقیمی با خدمت عمومی برقرار نیست.[۲] درمورد اسناد مربوط به معاملات دولتی نیز روشن است که اگر این اسناد شامل موارد استثنا نباشند، به‌عنوان اسناد اداری محسوب می‌شوند.

به‌علاوه، طبق رأی شورای دولتی در تاریخ ۱۷ آوریل سال ۲۰۱۳ در قضیه لا پست[۳]، از میان اسنادی که دراختیار مؤسسه خصوصی عهده‌دار انجام خدمات عمومی قرار دارد، فقط آن دسته از اسناد به‌عنوان اسناد اداری در نظر گرفته شده و قابل دسترسی‌اند که به اندازه کافی با مأموریت انجام خدمت عمومی مرتبط باشند.

در ارتباط با مؤسسات صنعتی و تجاری نیز، شورای دولتی در رأی دیگری که در تاریخ ۲۱ آوریل سال ۲۰۱۷ در پرونده مؤسسه مستقل حمل‌ونقل پاریس[۴] صادر کرده، دستورالعمل قواعد عمومی و غیرشخصی مربوط به دستمزد مدیریت یک مؤسسه عمومی صنعتی و تجاری را اداری قلمداد کرده و قابل دسترسی دانسته است.[۵]

در اینجا لازم به توضیح است که مؤسسه عمومی ارائه‌دهنده خدمات عمومی اداری به‌عنوان مؤسسه عمومی اداری (EPA) و مؤسسه عمومی ارائه‌دهنده خدمات عمومی صنعتی و تجاری، به‌عنوان مؤسسه عمومی صنعتی و تجاری (EPIC) شناخته می‌شود. نفع شناسایی تمایز میان این دو مؤسسه عمومی در این نکته است که مؤسسات عمومی اداری به‌واسطه ماهیت خود به‌عنوان شخص حقوقی حقوق عمومی و همچنین فعالیت خود، کاملاً تابع حقوق اداری هستند. اما مؤسسات عمومی صنعتی و تجاری به‌علت ماهیت فعالیت خود، به‌شکلی وسیع تابع حقوق خصوصی هستند و فقط به میزان اندکی که ناشی از ماهیت آنها به‌عنوان شخص حقوقی حقوق عمومی است، تابع حقوق اداری‌اند. این تمایز گاهی به مشکلاتی برای قضات دیوان تمیز و شورای دولتی منجر می‌شود و به همین علت، دیوان حل تعارضات در آرای خود برای ساده کردن قواعد توزیع صلاحیت‌ها میان مراجع مذکور تلاش ویژه‌ای کرده است.[۶]

۲. در ایران

درخصوص مؤسسات مشمول حق دسترسی آزاد به اسناد اداری، باید به بررسی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ۱۳۸۸ و آیین‌نامه اجرایی این قانون مصوب ۱۳۹۳ پرداخت. در ماده ۵ قانون انتشار و... آمده است که «مؤسسات عمومی مکلف‌اند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس مردم قرار دهند». علاوه‌بر عبارت «مؤسسات عمومی» در این ماده، قانونگذار در ماده ۸ همین قانون از «مؤسسات خصوصی» نیز سخن گفته است.[۷] در بند (ذ) ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون انتشار و... مصوب ۱۳۹۳، مؤسسات مشمول قانون مذکور بدین‌ترتیب مشخص شده‌اند: «مؤسسات خصوصی، عمومی و خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی».

به‌منظور مشخص شدن ماهیت مؤسسات مذکور در قانون ۱۳۸۸ و آیین‌نامه اجرایی و در شرایطی که قضات دیوان در

---

1. Delaunay, B., "La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations", *Revue du droit public* (*R.D.P)*., 2000: 1211 ; Laveissière, J., "Le «droit à l'information» à l'épreuve du contentieux : à propos de l'accès aux documents administratifs", *Dalloz,* 1987, p. 277.
2. Debbasch, Colin, op. cit.
3. La poste
4. Régie autonome des transports parisiens
5. Stahl, J.-H. (Sous la direction), *Code des relations entre le public et l'administration*, Paris: Dalloz, 2018, pp. 173-174.
6. Van Lang, A., Gondouin, G. et Véronique Inserguet-Brisset, *Dictionnaire de droit administrative*, Paris: sirey, 2015, p. 199.
۷. ماده ۸: «موسسه عمومی یا خصوصی باید به درخواست دسترسی به اطلاعات در سریع‌ترین زمان ممکن پاسخ دهد (...)».

آرای خود به بیان این موارد نمی‌پردازند، بهتر آن است تا ابتدا به تعاریف موجود از این مؤسسات که در خود مصوبات ذکر شده است رجوع شود.

۲.۱. مؤسسات عمومی

مطابق با بند (د) ماده (۱) قانون انتشار و...، مؤسسات عمومی شامل سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به‌معنای عام کلمه و شامل تمام ارکان و اجزای آن، که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است، هستند. ازسوی‌دیگر و مطابق با بند (ح) ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی این قانون، در تعریف مؤسسات عمومی آمده است: «سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به‌معنای عام آن شامل دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری[۱]، نهادهای انقلابی، نیروهای مسلح، قوای قضائیه و مقننه و مؤسسات، شرکت‌ها، سازمان‌ها، نهادهای وابسته به آنها و بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر مقام معظم رهبری اداره می‌شوند با رعایت تبصره ذیل ماده (۱۰) قانون[۲] و همچنین هر مؤسسه، شرکت یا نهادی که تمام یا بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به دولت یا حکومت که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است».

در ایران و در راستای برقراری عدم تمرکز فنی، برخی از فعالیت‌ها با توجه به ماهیت و ضرورت‌های خود از سازمان اداری کشور منتزع و به یک شخصیت حقوقی مستقل سپرده شده که به تبع حقوق فرانسه «مؤسسات عمومی» نام گرفته‌اند. در تعریفی عام، مؤسسات عمومی به سازمان‌هایی گفته می‌شود که برخوردار از مجموعه‌ای از افراد و امکانات بوده و به‌موجب قانون و به‌منظور انجام امور عمومی ایجاد شده‌اند و شخصیت حقوقی مستقل دارند. این مؤسسات، در سه دسته اصلی جای می‌گیرند: ۱. مؤسسه دولتی، ۲. شرکت دولتی، ۳. مؤسسه عمومی غیردولتی[۳]. در نظر برخی، مؤسسه عمومی در معنای واقعی کلمه باید دارای شخصیت حقوقی جدای از دولت بوده و دارایی، بودجه و مأموران مخصوص به خود داشته باشد و به‌طور مستقل انواع معاملات را انجام دهد.[۴] همچنین، در موارد تردید در خصوصی یا عمومی بودن ماهیت یک نهاد نیز «خدمات عمومی»که فلسفه وجودی مؤسسات عمومی است، به‌عنوان یک معیار قابل استناد است.[۵]

در ابتدای تصویب قانون انتشار و... و پیش از تصویب آیین‌نامه اجرایی در سال ۱۳۹۳، برخی با توجه به عبارات «سازمان‌ها و نهادها» و «حکومت به‌معنای عام کلمه» چنین عنوان کردند که منظور قانونگذار از مؤسسات مشمول، فقط قوه مجریه نیست و هرچند در این قانون مشخص نشده که نهادهای غیرمتمرکزی همچون شوراهای اسلامی نیز ملزم به ارائه اطلاعات عمومی هستند، منطق حقوقی حکم می‌کند که درصورت جواز دسترسی به اطلاعات حکومتی، به طریق اولی امکان دسترسی به اطلاعات نهادهای غیرمتمرکز نیز وجود داشته باشد. ازسوی‌دیگر، تفسیر موسع از این عنوان نیز خالی از مانع

---

[۱]. ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند».

[۲]. تبصره ماده ۱۰: «حکم این ماده درمورد دستگاه‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری است، منوط به عدم مخالفت معظم‌ٌله می‌باشد».

[۳]. واعظی، سید مجتبی و زهرا البرزی، «جایگاه مفهوم خدمات عمومی در حقوق اداری ایران»، *فصلنامه حقوق اداری*، دوره ۴، شماره ۱۲، ۱۳۹۶، ص.۱۳.

[۴]. مدنی، سید جلال‌الدین، ***حقوق اداری ایران***، جلد ۲، تهران: جنگل، ۱۳۸۹، ص.۸۶.

[۵]. واعظی، سید مجتبی و زهرا البرزی، پیشین، ص.۲۹.

است و می‌تواند تمامی مؤسسه‌های مذکور در قانون مدیریت خدمات کشوری را شامل شود.[۱]

در حال حاضر و با تصویب آیین‌نامه اجرایی و تصریح به انواع دستگاه‌ها و نهادهای حاکمیتی و مؤسسات و بنیادها و شرکت‌های دولتی، دیگر جای تردیدی در شمول این دسته از مؤسسات عمومی باقی نمی‌ماند. بدیهی است که هر اندازه دامنه تابعان این قانون گسترده‌تر باشد، در آن صورت بهتر می‌توان از یک دسترسی آزاد و گسترده به اسناد اداری صحبت کرد. باید توجه داشت که مطابق با مبانی آزادی اطلاعات، تمامی دستگاه‌های اجرایی باید مشمول الزامات آن شوند و در نتیجه استفاده از عناوین مختلف همچون بانک، بنیاد، شرکت و غیره تأثیری در تبعیت یک دستگاه اجرایی از این الزامات نخواهد داشت.[۲]

پس از انقلاب اسلامی در کنار وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، بنا به دلایلی از جمله جلب مشارکت مردمی یا عضویت برخی سازمان‌های کشور در برخی سازمان‌های بین‌المللی از قبیل صلیب سرخ و فدراسیون‌های ورزشی بین‌المللی که شرط عضویت در آنها غیردولتی بودن است، مؤسساتی غیردولتی در امور اجتماعی، فرهنگی و ورزشی به نام مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی تشکیل شده‌اند[۳] که تا به امروز همچنان پرچالش‌ترین بخش مؤسسات عمومی را تشکیل می‌دهند.

دو دهه بعد از تعریفی که از مؤسسات عمومی غیردولتی در قانون محاسبات عمومی ارائه شد،[۴] طبق ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، «واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد». در نظر برخی، برخلاف تعریف سابق لازم نیست که این مؤسسات به‌موجب قانون تحت این عنوان شناخته شوند. بنابراین، مؤسسات دارای شرایط مذکور در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، هرچند به این عنوان شناخته نشده باشند می‌توانند جزو مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی محسوب شوند؛ مانند: سازمان‌های حرفه‌ای همچون نظام پزشکی، کانون وکلای دادگستری و مؤسسات خدماتی مانند اتاق بازرگانی و صنایع و معادن، اتاق تعاون و...[۵].

با وجود این، در رویه عملی همچنان به‌نظر می‌رسد که اضافه شدن به قانون فهرست یا نامیده شدن در قانون خود مؤسسه مذکور با عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی، لازم است و صرف داشتن شرایط مذکور در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، به ایجاد چنین مؤسسه‌ای منجر نمی‌شود. مصداق این امر را می‌توان در افزودن صندوق بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر و به قانون فهرست در سال ۱۳۸۷ و بعد از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری دانست که بیانگر پابرجایی رویه سابق است.[۶] برای نمونه درمورد دانشگاه آزاد اسلامی، با وجود شباهت این دانشگاه در برخی ویژگی‌های اشخاص

---

[۱]. ویژه، محمدرضا و آزاده سادات طاهری، پیشین، ص.۲۴۷.

[۲]. انصاری، باقر، «بررسی و نقد لایحه آزادی اطلاعات»، *فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی*، شماره ۱۳، ۱۳۸۷، ص.۲۱۳.

[۳]. عباسی، بیژن، ***حقوق اداری***، تهران: دادگستر، ۱۳۹۵، ص۷۴.

[۴]. ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶: «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به‌منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود. تبصره: فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید».

[۵]. رستمی، ولی و سیدمجتبی حسینی‌پور اردکانی، «جایگاه شوراهای اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، دوره ۲، شماره ۵، ۱۳۹۲، ص.۵۳.

[۶]. ویژه، محمدرضا و فاطمه افشاری، «دانشگاه آزاد اسلامی: مؤسسه عمومی یا خصوصی؟»، *فصلنامه مطالعات حقوقی*، دوره ۶، شماره۴، ۱۳۹۳، صص. ۱۸۸-۱۸۹.

حقوقی حقوق عمومی مانند هدف و شباهت به مؤسسات عمومی غیردولتی در تبعیت از قوانین و وجود استقلال همراه با نظارت دولتی در دانشگاه، شناسایی دانشگاه به‌عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی، نیازمند تصریح و شناسایی دانشگاه به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی ازسوی قانونگذار است.[۱]

البته با عنایت به نظریه مشورتی اداره کل امور حقوقی و تدوین قوانین قوه قضائیه در سال ۱۳۹۲، به‌نظر می‌رسد که بتوان لزوم الحاق به قانون فهرست را منتفی دانست.[۲] در هر صورت دیوان عدالت اداری به بهترین شکل قادر است در آرای خود به تبیین این امر بپردازد و ابهامات موجود را برطرف سازد.

امروزه مؤسسات عمومی دولتی و غیردولتی به‌گونه‌ای خاص در راستای انجام مسئولیت‌ها و نیل به اهداف خود، وظایف و مسئولیت‌های گسترده و متنوعی را برعهده دارند و به همین منظور، واحدهای متعددی را برای ارائه خدمات مورد نظر تأسیس کرده‌اند. این مؤسسات دارای برخی صلاحیت‌های آیین‌نامه‌ای و همچنین مراجع نظارتی و انضباطی درخصوص وظایف و اختیارات خود هستند. با توجه به اقتدارات وسیع، امکانات، منابع مالی و انسانی فوق‌العاده‌ای که در اختیار این مؤسسات قرار گرفته است، زمینه انحراف و سوءاستفاده این مؤسسات از اقتدارات عمومی همواره وجود دارد[۳] و به همین دلیل، امکان دسترسی به اسناد موجود در این دسته از مؤسسات ضروری به‌نظر می‌رسد.

شرکت دولتی[۴] نیز که یکی دیگر از مؤسسات عمومی رایج است، از نظر ماهیتی در واقع نوعی مؤسسه دولتی با ساختاری متفاوت و به‌صورت سهامی است که وظایف خدماتی دولت را در حوزه صنعت و تجارت برعهده دارد.[۵] شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی که از طریق فرایند خصوصی‌سازی و یا تأسیس بدوی توسط مؤسسات عمومی غیردولتی به وجود می‌آیند، دارای استقلال حقوقی هستند و برای انجام بخشی از امور عمومی مربوط به تصدی‌گری دولت و شامل خدمات صنعتی و بازرگانی مانند تولید یا مبادله کالاها و خدمات، ایجاد می‌شوند. با تحلیل کارکرد و ساختار این شرکت‌ها، شباهت آنها به شرکت‌های دولتی مشخص می‌شود و با اصلاح تعریف شرکت‌های دولتی و مقتضیات متناظر با آن در قانون، این دسته از شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی و تأسیسات حقوقی دارای کارکرد مشابه شرکت‌های دولتی نیز می‌توانند جزو شرکت‌های دولتی محسوب شوند[۶] و در نتیجه امکان دسترسی به اسناد مورد نظر فراهم شود.

---

۱. همان، ص.۲۱۰.

۲. نظریه مشورتی اداره کل امور حقوقی و تدوین قوانین قوۀ قضائیه، شماره ۷/۹۲/۲۵۴۵، ۱۳۹۲/۱۲/۲۸: «مؤسساتی که مشمول تعریف مندرج در ماده ۳ باشند، گرچه در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن نیامده باشند مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی تلقی خواهند شد؛ زیرا قانون اخیرالذکر (فهرست نهادها...) براساس تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور تصویب شده است که با تعریف جدید مقرر در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری اصولاً لزوم تصویب فهرست منتفی است».

۳. رستمی، ولی و سیدمجتبی حسینی‌پور اردکانی، «نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی»، *فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی*، دوره ۲، شماره ۱، ۱۳۹۲، ص.۲۸.

۴. ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری: «شرکت دولتی: بنگاه اقتصادی است که به‌موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به‌موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ابلاغی ازسوی مقام معظم رهبری جزو وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است».

۵. واعظی، سید مجتبی و زهرا البرزی، پیشین، ص۱۴.

۶. غمامی، سیدمحمدمهدی، کمال کدخدا مرادی و مهدی فلاحیان، «ماهیت حقوقی شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی»، *پژوهشنامه حقوق اسلامی*، دوره ۱۸، شماره ۴۶، ۱۳۹۶، صص.۹۲-۹۴.

۲.۲. مؤسسات خصوصی

مؤسسات خصوصی معمولاً با هدف نفع خصوصی و گاه برای اهداف غیرانتفاعی و معنوی و توسط اشخاص حقوق خصوصی ایجاد می‌شوند.[۱] طبق بند (هـ) ماده ۱ قانون انتشار و ...، مؤسسه خصوصی شامل هر مؤسسه انتفاعی و غیرانتفاعی به‌استثنای مؤسسات عمومی است. در بند (چ) ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی ۱۳۹۳ نیز آمده است که مؤسسات خصوصی، «اشخاص حقوقی هستند که با تجویز قانون یا به‌موجب قانون خاص تأسیس شده یا می‌شوند و دارای فعالیت انتفاعی یا غیرانتفاعی می‌باشند؛ از قبیل شرکت‌ها، مؤسسات غیرتجاری، احزاب و سازمان‌های مردم‌نهاد».

در تفاوت میان مؤسسات عمومی و خصوصی باید عنوان کرد که مؤسسات خصوصی همواره به حساب اشخاص خصوصی تصمیم گرفته و توسط آنها اداره می‌شوند و به‌همین جهت تابع مقررات قانون مدنی و یا قانون تجارت هستند و اموال آنها جزو اموال خصوصی محسوب می‌شود. کارکنان آنها نیز تابع حقوق خصوصی‌اند و اختلافات و دعاوی آنها در صلاحیت دادگاه عمومی است. درهرحال، صرف برخورداری برخی از این مؤسسات خصوصی از بعضی تسهیلات و معافیت‌ها، منجر به کاهش خصلت خصوصی آنها نمی‌شود.[۲]

ورود به مؤسسات خصوصی و عضویت در آنها نیز آزاد بوده و حدود صلاحیت آنها محدود و منحصر به اموری است که در حقوق خصوصی تعیین شده است و مقررات حاکم بر تشکیل و اداره و انحلال مؤسسات خصوصی متفاوت از مقررات حاکم بر مؤسسات عمومی است.[۳] به‌علاوه، مؤسسات خصوصی باید در اداره ثبت شرکت‌ها نیز به ثبت برسند؛ درحالی‌که مؤسسات عمومی نیازی به ثبت در این مرجع ندارند و دارایی، تابعیت و اقامتگاه مؤسسات خصوصی نیز با مؤسسات عمومی متفاوت است.[۴] مهم‌ترین تفاوت میان مؤسسات خصوصی و عمومی در استفاده از اقتدار عمومی و حق اعمال حاکمیت است که مؤسسات خصوصی از این ویژگی محروم‌اند.[۵]

با وجود ذکر مؤسسات خصوصی در بند (ذ) ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی درمورد مؤسسات مشمول، مشخص نشده که آیا تنها مؤسسات خصوصی عهده‌دار یک خدمت عمومی مشمول این قانون هستند یا اینکه تمامی مؤسسات خصوصی درنظرگرفته شده‌اند. در نظر برخی با امعان‌نظر به اینکه دسترسی به اطلاعات مؤسسه‌های خصوصی می‌تواند پاسخ‌گوی ابهام‌های موجود در فعالیت‌های عمومی و درخصوص قراردادهای این مؤسسات با مؤسسات عمومی باشد، الزام مؤسسات خصوصی نیز امری ضروری است. ازسوی‌دیگر، نباید از نظر دور داشت که قانون انتشار و... قادر نیست تمامی مؤسسات خصوصی را شامل شود و این امر باید فقط درصورتی روی دهد که اطلاعات مؤسسات خصوصی دارای «پیوندی قابل اعتنا با منافع عمومی و اختیارهای حاکمیتی» باشد؛[۶] چراکه مؤسسات عمومی نیز به‌دلیل اقتضای نفع عمومی، به رعایت حق دسترسی به اطلاعات و اسنادی که در اختیار دارند مکلف‌اند.[۷]

بنابراین، شاید با توجه به هدف قانون که دسترسی به اطلاعات عمومی است، چنین به‌نظر برسد که مقصود قانونگذار فقط مؤسسات خصوصی عهده‌دار یک خدمت عمومی است؛ چراکه این نهادها برای حفظ حقوق شهروندان در مقابل آنها

---

۱. عباسی، بیژن، همان، ص.۶۸.

۲. مدنی، سید جلال‌الدین، پیشین، صص. ۸۸-۸۹.

۳. انصاری، ولی‌الله، ***کلیات حقوق اداری***، تهران، میزان، ۱۳۸۹، ص.۱۱۸.

۴. همان، ص.۱۲۱.

۵. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، ***حقوق اداری***، جلد ۱، تهران، میزان، ۱۳۹۵، ص.۵۲.

۶. ویژه، محمدرضا و آزاده سادات طاهری، پیشین، ص. ۲۴۸.

۷. انصاری، باقر، «مفهوم، مبانی و لوازم آزادی اطلاعات»، *مجله نامه حقوقی*، دوره ۰، شماره ۶۱، ۱۳۸۶، ص.۱۵۰.

مسئول‌اند و درنتیجه به رعایت قانون مکلف‌اند؛ مانند بیمارستان‌های خصوصی.

هرچند ازیک‌سو، اطلاعات عمومی مندرج در قانون به‌طور معمول توسط مؤسسات خصوصی که به انجام خدمات عمومی نمی‌پردازند، ایجاد یا نگهداری نمی‌شوند و ازسوی‌دیگر، صرف در اختیار داشتن این اطلاعات نیز نمی‌تواند آنان را جزو مؤسساتی قرار دهد که به‌طور معمول به ایجاد و نگهداری از اطلاعات عمومی می‌پردازند، اما با توجه به بند (ج) ماده نخست قانون انتشار[۱] و مواد ۲ و ۳ آیین‌نامه اجرایی[۲] که تمامی مؤسسات مشمول از جمله مؤسسات خصوصی را به ارائه «اطلاعات عمومی» مکلف کرده است، به‌نظر می‌رسد که اطلاعات در معنای غیرشخصی آن و نه الزاماً دولتی یا حتی مرتبط با حاکمیت و نفع عمومی یا در راستای خدمات عمومی مورد نظر است و مؤسسات خصوصی غیرارائه‌دهنده خدمات عمومی نیز غالباً چنین مواردی را در اختیار دارند. نگاهی به موارد مذکور در ماده ۷ آیین‌نامه که مؤسسه خصوصی مکلف به ارائه آن است نیز این نکته را تأیید می‌کند[۳].

۲.۳. مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی

یکی دیگر از نهادهایی که به اعطای حق دسترسی به اطلاعات ملزم است، مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی‌اند که مطابق با بند (خ) آیین‌نامه اجرایی ۱۳۹۳، «آن‌دسته از مؤسسات غیردولتی هستند که اقدام به ارائه خدمات عمومی به مردم می‌کنند، از قبیل سازمان‌های صنفی و حرفه‌ای، بانک‌ها و بورس اوراق بهادار».

امروزه برخی اشخاص حقوقی حقوق خصوصی عهده‌دار اداره امور عمومی شده‌اند و در انجام خدمات عمومی با اشخاص عمومی همکاری می‌کنند؛ مانند: نظام‌های صنفی و حرفه‌ای، اتاق‌های بازرگانی و صنایع و معادن، کانون سردفتران، کانون وکلا، سازمان نظام پزشکی، نظام پرستاری، نظام دام‌پزشکی، نظام روان‌شناسی و مشاوره، نظام مهندسی و... ۰ قوانین و مقررات به‌لحاظ اهمیت فعالیت این نهادها در برطرف کردن نیازهای همگانی، امتیازهای حقوق عمومی را برای آنها در نظر گرفته‌اند، مانند: صدور پروانه اشتغال و لغو آن و تخفیف‌ها یا معافیت‌های مالیاتی و گمرکی.[۴] درنظر برخی حقوق‌دانان، این‌گونه از مؤسسات خصوصی که عهده‌دار خدمات عمومی‌اند و در مواردی از امتیازات مربوط به اقتدار عمومی نیز استفاده

---

[۱]. «ج) اطلاعات عمومی: اطلاعات غیرشخصی نظیر ضوابط و آیین‌نامه‌ها، آمار و ارقام ملی و رسمی، اسناد و مکاتبات اداری که از مصادیق مستثنیات فصل چهارم این قانون نباشد.»

[۲]. ماده۲: «مؤسسات مشمول قانون موظف‌اند ذخایر اطلاعاتی مذکور در ماده (۷) این آیین‌نامه را (...) با رعایت قوانین و مقررات مربوط در دسترس کاربران در سطوح مختلف قرار دهند. ماده۳: مؤسسات مشمول قانون موظفند عناوین اطلاعات عمومی و غیرطبقه‌بندی شده خود و شیوه دسترسی به آنها را در درگاه خود قرار دهند.»

[۳]. «الف) شرح وظایف و الزامات قانونی. ب) قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت‌های مؤسسه. پ) ساختار سازمانی و وظایف هر پست تا پایین‌ترین سطح سازمانی. ت) فهرست کلیه مدیران سازمان به همراه تلفن ثابت و رایانامه (ایمیل) سازمانی ایشان. ث) فهرست و امکان دسترسی به کلیه نهادهای تابعه و بالادست. ج) صفحه اعلام اعتراض به فعالیت‌های مؤسسه، واحد تابعه یا کارکنان (ایجاد سامانه دریافت تلفنی یا پیامکی یا رایانامه (ایمیل) داخلی برای اعلام اعتراض ضروری است.) چ) طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای مؤسسه به همراه گزارش آخرین وضعیت پیشرفت آنها. ح) صفحه اعلام نیازمندی‌های مناقصات و مزایده‌ها و اعلام آخرین وضعیت آنها. خ) شناسنامه کلیه خدمات قابل ارائه مؤسسه به‌همراه متولی پاسخ‌گویی هر خدمت. د) فرایند ارائه هر خدمت به همراه کلیه نیازمندی‌های مربوط. ذ) زمان‌بندی ارائه خدمات و فهرست و شیوه دسترسی به کارکنان پاسخ‌گوی خدمات. ر) اعلام شیوه‌های ارائه خدمت درصورت برون‌سپاری از طریق دفاتر پیشخوان خدمات و تعهدات ایشان. ز) ایجاد صفحه راهنمای پیشخوان و سؤالات مکرری که از مؤسسه شده و پاسخ‌های مربوط. ژ) ایجاد صفحه پیگیری خدمت یا درخواست اطلاعات به‌همراه اطلاعات فرایند طی‌شده برای ارائه خدمت. س) گزارش زمان‌هایی که پیشخوان جهت به‌روزرسانی یا مسائل فنی از دسترس خارج می‌شود یا شده است».

[۴]. عباسی، بیژن، پیشین، ص.۸۰؛ انصاری، ولی‌الله، پیشین، ص.۱۲۱.

می‌کنند «در حکم اشخاص حقوقی حقوق عمومی» محسوب می‌شوند[۱] و معمولاً بخشی از وظایف حاکمیتی را برعهده دارند.

اکثر حقوق‌دانان معتقدند که هدف خدمات عمومی، تأمین نفع عمومی است؛ اما خدمت عمومی صرفاً به آن دسته از فعالیت‌هایی که هدف از ارائه آنها تأمین نفع عمومی بوده است اطلاق نمی‌شود و به‌نظر استاد طباطبایی مؤتمنی، با رویکردی عینیت‌گرا باید عنوان کرد که خدمت عمومی فعالیتی است که «متضمن» رفع نیازها و تأمین منافع عمومی است.[۲] امروزه، با توجه به نسل‌های نوین خدمات عمومی، محصور کردن خدمات عمومی به بخش عمومی صحیح به‌نظر نمی‌رسد.[۳] به همین منظور، در تعیین «خدمت عمومیِ در اختیار بخش خصوصی»، آن دسته از خدماتی که به‌صورت «سنتی» و «انحصاری» از کارکردهای حکومتی بوده و امروزه خصوصی‌سازی شده‌اند، مشمول عنوان خدمات عمومی هستند.[۴]

افزون‌بر این و طبق اصل استمرار خدمات عمومی، وسائل و امکانات این‌گونه از مؤسسات باید به‌گونه‌ای طراحی شده باشد که مؤسسه در ارائه خدمت دچار وقفه نشود.[۵] ازسوی‌دیگر، با توجه به اهداف اولیه تأسیس مؤسسات خصوصی، هنگامی‌که مؤسسه‌ای خصوصی، عهده‌دار انجام خدمات عمومی می‌شود، در هنگام وجود تعارض میان منافع خصوصی خود و منافع عمومی، موظف به در اولویت قرار دادن منافع عمومی است.

نتیجه‌گیری

در فرانسه درخصوص تابعان حق دسترسی به اطلاعات و اسناد اداری ملاحظه می‌شود که قانونگذار با به‌کارگیری کوتاه‌ترین عبارات ممکن، به دامنه‌ای وسیع در اعمال این قانون دست یافته است. اما در ایران با وجود ذکر لیستی بلندبالا از نهادها و مؤسسات مشمول، در نهایت نیز هدف مورد نظر به‌دست نمی‌آید و برخی نهادها همچنان ممکن است به‌هرنحوی از اعمال قانون شانه خالی کنند. ضروری است تا در چنین مواردی، فقط به ویژگی‌های یک مؤسسه نگریسته شود و درصورت مطابقت ویژگی‌های آن با ویژگی‌های مؤسسات مشمول، الزام مذکور فارغ از عنوان و وابستگی آن مؤسسه اعمال شود.

در فرانسه به‌درستی به این نکته توجه شده که درمورد مؤسسات مشمول قانون، ضروری است تا معیارهایی متناسب همچون «ایجاد» یا «تصاحب» سند مقرر شوند و یک مؤسسه فقط در بعضی موارد و درخصوص برخی از اسناد، به اعطای حق دسترسی ملزم باشد. این نکته در قانون انتشار و... و آیین‌نامه اجرایی به‌هیچ عنوان در نظر گرفته نشده است.

هرچند قانون انتشار و... از قوانین کلیدی و مهم در جهت تحقق شفافیت در کشور است، این قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی به‌دلیل مواجه بودن با ابهامات، ایرادها و خلأهای قانونی نتوانسته‌است اهداف مورد نظر را محقق سازد و در نهایت منجر به اجرای سلیقه‌ای قانون شده است.

دراین‌خصوص ضرورت داشت فقط اطلاعاتی قابل دسترسی باشند که در مؤسسات مشمول «تولید شده و یا در آنها نگهداری می‌شوند». بنابراین، درصورتی‌که دو معیار «ایجاد» و «تصاحب» سند در ارائه اطلاعات به افراد متقاضی حاکم می‌شد، این امر می‌توانست مؤسسات مشمول قانون را از سردرگمی درباره اطلاعات قابل ارائه برهاند. البته در حال حاضر

---

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، پیشین، ص.۵۴.

۲. زارعی، محمدحسین و مجید نجارزاده هنجنی، «مفهوم خدمات عمومی و تحول آن در پرتو دکترین کارکرد عمومی»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، دوره ۱۹، شماره ۵۶، ۱۳۹۶، صص.۱۴۰-۱۴۱.

۳. همان، ص.۱۴۳.

۴. همان، ص.۱۴۵.

۵. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، پیشین، ص.۴۰.

نیز علی‌رغم عدم تأکید عبارات مصوبات مذکور بر این معیارها، به‌نظر می‌رسد که این دو معیار به‌شکلی ضمنی بر مؤسسات مشمول حاکم باشند و به‌طور معمول فقط اطلاعاتی که توسط این مؤسسات ایجاد شده و یا در آنها نگهداری می‌شوند، قابل ارائه باشند.

شایان ذکر است که دیوان عدالت اداری به‌عنوان بالاترین مرجع نظارت بر تصمیمات مراجع اداری می‌تواند نقش بسیار مهمی را در تبیین اشخاص مشمول ایفا کند. آرای صادره از دیوان می‌تواند پاسخ‌گوی ابهامات این قانون باشد و راه را بر سوءاستفاده‌های احتمالی مقامات اداری درمورد ارائه اطلاعات و اسناد اداری ببندد. مشاهده می‌شود که رویه حاصله از آرای شورای دولتی فرانسه به چه شکل در حمایت از حقوق و منافع شهروندان گام برمی‌دارد و حدود و ثغور اعمال مفاد قانون را تعیین می‌کند. در این باره رویه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ایران نیز قابل چشم‌پوشی نیست، به‌خصوص که مطابق با ماده ۱۸قانون ۱۳۸۸، «رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات موضوع این قانون از طریق ایجاد وحدت رویه» از وظایف کمیسیون مذکور است.

با تصویب این قانون و پذیرش کلیت این حق در نظام حقوقی ایران، باید مشکلات و ابهامات موجود در قانون از طریق اصلاح قانون توسط مجلس شورای اسلامی یا تصویب مقررات مورد نیاز توسط دولت رفع شوند. بهتر آن است که قضات دیوان عدالت اداری با شهامت و جدیت وارد این عرصه شوند و حتی مسیر اصلاحات بعدی قانونگذار را نیز تعیین کنند. قانون ۱۹۷۸ فرانسه نیز به‌منظور حمایت حداکثری از حقوق افراد به‌دفعات اصلاح شده که نقش شورای دولتی در موارد اصلاحی بسیار چشمگیر است. همچنین ضروری است تا درخصوص تابعان حق دسترسی به اطلاعات و اسناد کمترین موارد استثنا در میان نهادها و دستگاه‌های کشور وجود داشته باشد.

منابع

کتاب

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، ***حقوق اداری***، جلد ۱، تهران: میزان، ۱۳۹۵.

۲. انصاری، باقر، ***آزادی اطلاعات***، تهران: دادگستر، ۱۳۸۷.

۳. انصاری، باقر، ***حقوق ارتباط جمعی***، تهران: سمت، ۱۳۸۶.

۴. انصاری، ولی‌الله، ***کلیات حقوق اداری***، تهران: میزان، ۱۳۸۹.

۵. عباسی، بیژن، ***حقوق اداری***، تهران: دادگستر، ۱۳۹۵.

۶. مدنی، سید جلال‌الدین، ***حقوق اداری ایران***، جلد ۲، تهران: جنگل، ۱۳۸۹.

مقاله

۷. انصاری، باقر، «مفهوم، مبانی و لوازم آزادی اطلاعات»، *مجله نامه حقوقی*، دوره ۰، شماره ۶۱، ۱۳۸۶، صص ۱۳۷–۱۵۸.

۸. انصاری، باقر، «بررسی و نقد لایحه آزادی اطلاعات»، *فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی*، شماره ۱۳، ۱۳۸۷، صص ۲۰۵–۲۲۴.

۹. حبیبی، محمدحسن، «بررسی حق آگاهی مردم به‌عنوان یک حق اساسی»، *فصلنامه حقوق اساسی*، شماره ۱، ۱۳۸۲، صص ۶۵–۹۶.

۱۰. رستمی، ولی و سیدمجتبی حسینی‌پور اردکانی، «نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی»، *فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی*، دوره ۲، شماره ۱، ۱۳۹۲، صص ۲۷–۵۰.

۱۱. رستمی، ولی و سیدمجتبی حسینی‌پور اردکانی، «جایگاه شوراهای اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، دوره ۲، شماره ۵، ۱۳۹۲، صص۴۱–۶۰.

۱۲. رضایی‌زاده، محمدجواد و یحیی احمدی، «مبانی حق دسترسی شهروندان به اسناد و اطلاعات دولتی»، *فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی*، دوره ۳۹، شماره ۴، ۱۳۸۸، صص ۲۱۳-۲۳۲.
۱۳. زارعی، محمدحسین و مجید نجارزاده هنجنی، «مفهوم خدمات عمومی و تحول آن در پرتو دکترین کارکرد عمومی»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، دوره ۱۹، شماره ۵۶، ۱۳۹۶، صص ۱۳۵-۱۵۶.
۱۴. غمامی، سیدمحمدمهدی، کمال کدخدا مرادی و مهدی فلاحیان، «ماهیت حقوقی شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی»، *پژوهشنامه حقوق اسلامی*، دوره ۱۸، شماره ۴۶، ۱۳۹۶، صص ۷۳-۹۶.
۱۵. مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست‌جمهوری، «گزارش توجیهی پیش‌نویس لایحه شفافیت»، ۱۳۹۷.
۱۶. نمک‌دوست تهرانی، حسن، «آزادی اطلاعات و حق دسترسی: بنیان دموکراسی»، *مجله مجلس و پژوهش*، دوره ۱۰، شماره ۴۲، ۱۳۸۲، صص ۶۳-۱۰۷.
۱۷. واعظی، سید مجتبی و زهرا البرزی، «جایگاه مفهوم خدمات عمومی در حقوق اداری ایران»، *فصلنامه حقوق اداری*، دوره ۴، شماره ۱۲، ۱۳۹۶، صص ۹-۳۲.
۱۸. ویژه، محمدرضا و فاطمه افشاری، «دانشگاه آزاد اسلامی: مؤسسه عمومی یا خصوصی؟»، *فصلنامه مطالعات حقوقی*، دوره ۶، شماره ۴، ۱۳۹۳، صص ۱۸۳-۲۱۵.
۱۹. ویژه، محمدرضا و آزاده سادات طاهری، «تحلیلی بر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در پرتوی اصول کلی حاکم بر دسترسی به اطلاعات»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، دوره ۱۳، شماره ۳۵، ۱۳۹۰، صص ۲۳۷-۲۶۸.

References

Books

1. Abbasi, Bijan, *Administrative Law*, Tehran: Dadgostar, 2016. (in Persian)
2. Ansari, Baqer, *Freedom of Information*, Tehran: Dadgostar, 2008. (in Persian)
3. Ansari, Baqer, *Mass Media Law*, Tehran: SAMT, 2007. (in Persian)
4. Ansari, Valiollah, *General Principles of Administrative Law*, Tehran: Mizan, 2010. (in Persian)
5. Debbasch, C., and Frédéric Colin, *Administrative Law*, Paris: Economica, 2014. (in French)
6. Emami, Mohammad, and Kourosh Ostvarsangari, *Administrative Law*, Volume. 1, Tehran: Mizan, 2016. (in Persian)
7. Lebreton, G., *General Administrative Law*, Paris: Dalloz, 2017. (in French)
8. Madani, Seyyed Jalaleddin, *Iranian Administrative Law*, Volume. 2, Tehran: Jangal, 2010. (in Persian)
9. Maillard Desgrées du Loû, D., *Law Governing Relations between the Administration and Its Users*, Paris: PUF, 2000. (in French)
10. Stahl, J.-H. (ed.), *Code of Relations between the Public and the Administration*, Paris: Dalloz, 2018. (in French)
11. Van Lang, A., Gondouin, G., and Véronique Inserguet-Brisset, *Dictionary of Administrative Law*, Paris: Sirey, 2015. (in French)

Articles

12. Ansari, Baqer, "A Review and Critique of the Freedom of Information Bill", *Legal Information Quarterly*, Issue 13, 2008, pp. 205-224. (in Persian)
13. Ansari, Baqer, "The Concept, Foundations, and Requirements of Freedom of Information", *Legal Letter Journal*, Vol. 0, Issue 61, 2007, pp. 137-158. (in Persian)
14. Center for Strategic Studies of the Presidency, "Justificatory Report on the Draft Transparency Bill", 2018. (in Persian)

15. Delaunay, B., "The Law of 12 April 2000 on the Rights of Citizens in Their Relations with Administrative Authorities", *Review of Public Law (RDP*), 2000. (in French)
16. Fratacci, S., "Conclusion on the decision of the Council of State, Section, October 8, 1993, Christian Hudi", *Legal News – Administrative Law (AJDA),* Issue 12, 1993. (in French)
17. Ghamami, Seyyed Mohammad Mehdi, Kamal Khodadmoradi, and Mehdi Fallahian, "The Legal Nature of Companies Affiliated with Non-Governmental Public Institutions", *Islamic Law Research Journal*, Vol. 18, Issue 46, 2017, pp. 73-96. (in Persian)
18. Habibi, Mohammad Hassan, "Examining the Right of the People to Be Informed as a Fundamental Right", *Constitutional Law Quarterly*, Issue 1, 2003, pp. 65-96. (in Persian)
19. Laveissière, J., "The 'Right to Information' Put to the Test of Litigation: On Access to Administrative Documents", *Dalloz*, 1987. (in French)
20. Morange, G., "Secrecy in French Public Law", *Dalloz*, 1978. (in French)
21. Namakdoost Tehrani, Hassan, "Freedom of Information and the Right of Access: The Foundation of Democracy", *Parliament and Research Journal*, Vol. 10, Issue 42, 2003, pp. 63-107. (in Persian)
22. Prétot, X., "Case Note on the Judgment of 13 April 1988," *Legal News – Administrative Law (AJDA)*, 1988. (in French)
23. Rezaizadeh, Mohammad Javad, and Yahya Ahmadi, "The Foundations of Citizens' Right of Access to Government Documents and Information", *Quarterly Journal of Private Law Studies*, Vol. 39, Issue 4, 2010, pp. 213-232. (in Persian)
24. Rostami, Vali, and Seyyed Mojtaba Hosseini Pour Ardakani, "Judicial Review of Non-Governmental Public Institutions and Organizations", *Public Law Review Qarterly*, Vol. 2, issue 1, 2013. (in Persian)
25. Rostami, Vali, and Seyyed Mojtaba Hosseini Pour Ardakani, "The Position of Islamic City and Village Councils in the Legal System of the Islamic Republic of Iran", *Knowledge of public law Quarterly*, Vol. 2, issue 5, 2013, pp. 41-60. (in Persian)
26. Sabourin, P., "Reflections on Relations between Citizens and the Administration", *Dalloz*, 1978. (in French)
27. Touvet, L., and Jacques-Henri Stahl, "Clarifications on the Application of the Law of 17 July 1978 on Access to Administrative Documents*", Legal News – Administrative Law (AJDA)*, Issue 10, 1994. (in French)
28. Vaezi, Seyyed Mojtaba, and Zahra Alborzi, "The Place of the Concept of Public Service in Iranian Administrative Law", *Administrative Law Quarterly*, Vol. 4, Issue 12, 2018, pp. 9-32. (in Persian)
29. Vizheh, Mohammad Reza, and Azadeh Sadat Taheri, "An Analysis of the Law on the Publication and Free Access to Information in Light of the General Principles Governing Access to Information", *Public Law Research Quarterly*, Vol. 13, Issue 35, 2011, pp. 237-268. (in Persian)
30. Vizheh, Mohammad Reza, and Fatemeh Afshari, "Islamic Azad University: A Public or Private Institution?", *Legal Studies Quarterly*, Vol. 6, Issue 4, 2015, pp. 183-215. (in Persian)
31. Zarei, Mohammad Hossein, and Majid Najjarzadeh Hanjani, "The Concept of Public Service and Its Transformation in Light of the Doctrine of Public Function", *Public Law Research Quarterly*, Vol. 19, Issue 56, 2017, pp. 135-156. (in Persian)