



# حق الجمهور في المعرفة مبادئ التشريعات المتعلقة بالحق في المعلومات

مارس 2015

# حق الجمهور في المعرفة مبادئ التشريعات المتعلقة بالحق في المعلومات<sup>1</sup>

## المبدأ الأول: الحد الأقصى من الإفصاح

يجب أن تسترشد التشريعات المتعلقة بالحق في المعلومات بمبدأ الحد الأقصى من الإفصاح

يضع مبدأ الحد الأقصى من الإفصاح افتراض أن كافة المعلومات التي تحتفظ بها الجهات العمومية يتوجب أن تخضع للإفصاح وأن هذا الافتراض يمكن التنصل عنه في ظروف محدودة جداً فقط (أنظر المبدأ الرابع). ويجسد هذا المبدأ الأساس المنطقي الذي يقوم عليه مفهوم الحق في المعلومات في القانون الدولي ومن الأمثل أن يتم النص عليه في الدستور لكي يكون واضحاً بجلاء أن الحق في الحصول على المعلومات الرسمية هو حق أساسي. ينبغي أن يكون الهدف الرئيسي للتشريع هو تفعيل مبدأ الحد الأقصى من الإفصاح في الممارسة العملية.

إن على الجهات العامة التزاماً بالإفصاح عن المعلومات ولكل فرد حقاً مناظراً لذلك وهو حق الحصول على المعلومات. ينبغي أن يصبح هذا الحق متاحاً لجميع الأشخاص وللمنظمات غير الرسمية والرسمية بغض النظر عن المواطنة أو محل الإقامة ولا ينبغي أن يكون لزاماً على الأفراد من أجل ممارسة هذا الحق أن يثبتوا أن لديهم مصلحة معينة في المعلومات المراد الإفصاح عنها أو أن يشرحوا الأسباب التي تدعوهم للحصول عليها. في حال أن تسعى أي جهة عامة لحجب الوصول إلى المعلومات فإنه ينبغي أن يكون عليها عبء تبرير رفض الكشف عن المعلومات في كل مرحلة من مراحل الإجراءات. وبمعنى آخر فإنه يتوجب على الجهة العامة أن تثبت أن المعلومات التي ترغب في التحفظ عليها ينطبق عليها نظام الاستثناءات المحدودة كما هو مفصل أدناه.

1 - لقد تم إعداد هذه المبادئ في المقام الأول في عام 1999م وتم تحديثها في العام 2015م وقد تم اعتمادها من قبل السيد عابد حسين، المقرر الخاص للأمم المتحدة لحرية الرأي والتعبير في تقريره المرفوع إلى اللجنة رقم 2000 للجنة الأمم المتحدة الخاصة بحقوق الإنسان (E/CN.4/2000/63) وتمت الإشارة إليها من قبل اللجنة في قرارها رقم 2000 المتعلقة بحرية التعبير كما تمت الإشارة إليها من قبل خلفه السيد فرانك لارو في عام 2013م في تقريره المرفوع إلى الجمعية العامة في عام 2013م (A/68/362، المؤرخ في 3 سبتمبر 2013).

## التعريفات

ينبغي تعريف مصطلحي «المعلومات» و «الجهات العامة» بشكل موسع.

«المعلومات» تشمل كافة المواد التي تحتفظ بها الجهة العامة بغض النظر عن الهيئة التي تخزن بها تلك المعلومات (سواء أكانت على هيئة وثيقة أو ملف كمبيوتر أو قاعدة بيانات كمبيوترية، أو شريط صوتي أو مرئي أو تسجيل إلكتروني وغير ذلك) ومصدرها (سواء أتم إنتاجها من قبل الجهة العامة نفسها أو من قبل أي جهة أخرى أو شخص آخر) وتاريخ إنتاج تلك المعلومات. كما ينبغي أيضاً أن يكون التشريع قابلاً للنفذ حتى على المعلومات التي تم تصنيفها كمعلومات سرية أو تحت أي مسمى آخر وبما يجعل تلك المعلومات خاضعة للاختبار كما هو الحال بالنسبة لكافة أنواع المعلومات الأخرى. يمتد هذا الحق في بعض الدول ليشمل الحصول على عينات من المواد المستخدمة من قبل الجهات العامة في الأشغال العامة وينبغي أن يشمل القانون كذلك أن التزام الإفصاح عن المعلومات ينبغي أن ينطبق على السجلات ذاتها وليس فقط المعلومات التي تحتويها تلك السجلات باعتبار تلك السجلات تمثل السياق الذي يتم الاحتفاظ فيه بالمعلومات.

لأغراض الكشف عن المعلومات ينبغي أن يكون تعريف «الجهة العامة» شاملاً لكافة أفرع ومستويات الحكومة بما في ذلك الحكومات المحلية والهيئات المنتخبة (بما في ذلك مجالس النواب الوطنية) والجهات التي تعمل في ظل تفويضات رسمية والصناعات المؤممة والمؤسسات العامة وكذلك المنظمات شبه الحكومية والهيئات القضائية والجهات الخاصة التي تقوم بتنفيذ مهام عامة (مثل التي تقوم بصيانة الطرق أو تشغيل خطوط السكة الحديد) أو الجهات التي تملك سلطة اتخاذ القرار أو إنفاق الأموال العامة. لا ينبغي اعفاء أي جهة كانت بما في ذلك المؤسسات الدفاعية والأمنية. كما ينبغي كذلك حتى تضمن الجهات الخاصة إذا ما كانت تلك الجهات تحتفظ بمعلومات والتي يكون من المحتمل أن يؤدي الكشف عنها إلى تفادي الحاق ضرر بمصلحة عامة مثل تفادي الحاق الضرر بالبيئة أو الصحة العامة أو المعلومات التي تؤثر على حقوق الإنسان المتعلقة بفرد ما. كما ينبغي أن تخضع المنظمات المشككة من عدة حكومات لأنظمة الحق في المعلومات بموجب المبادئ المنصوص عليها في هذه الوثيقة.

## الاحتفاظ بالمعلومات والتخلص منها

من أجل حماية سلامة المعلومات وتوفيرها ينبغي أن ينص القانون على معايير الحد الأدنى المتعلقة بصيانة المعلومات والحفاظ عليها من قبل الجهات العامة. ينبغي أن يكون لزاماً على تلك الجهات أن تقوم بتخصيص الموارد الكافية والعناية اللازمة من أجل ضمان أن تكون السجلات العامة ملائمة ويجب أن تنص القوانين على أن منع الوصول إلى المعلومات أو التدمير العمدي للمعلومات تُعد من الجرائم الجنائية.

## المبدأ الثاني : الالتزام بالنشر

### يجب أن تكون الجهات العامة تحت طائلة الالتزام بنشر المعلومات الأساسية

يقتضي الحق في المعلومات ليس فقط أن تقوم الجهات العامة بالاستجابة لطلبات الحصول على المعلومات وإنما أن تقوم تلك الجهات بشكل استباقي بنشر وتوزيع المعلومات التي تهم الشأن العام بشكل واسع ويخضع ذلك للحدود المعقولة المرتبطة بموارد وقدرات تلك الجهات. وفيما يتعلق بماهية المعلومات التي يجب نشرها فإن ذلك يعتمد على طبيعة الجهة العامة المعنية. ينبغي أن يضع القانون التزاماً عاماً فيما يتعلق بنشر المعلومات وأن يحدد الفئات الرئيسية من المعلومات التي يكون لزاماً أن يتم نشرها.

ينبغي أن تكون الجهات العامة كحد أدنى تحت طائلة الالتزام بأن تنشر بشكل روتيني وأن تقوم بتحديث فئات المعلومات التالية :

- المعلومات التشغيلية المتعلقة بكيفية عمل تلك الجهة العامة بما في ذلك أهداف الجهة وهيكلها التنظيمي ومعاييرها وإنجازاتها وأدلتها وسياساتها وإجراءاتها وقواعدها والموظفين الرئيسيين فيها
- المعلومات المتعلقة بالحسابات المدققة والتراخيص والموازنات والإيرادات والإنفاق وبرامج المعونات والمشتريات العامة والعقود
- المعلومات المتعلقة بأي طلبات أو شكاوى أو أي إجراءات أخرى مباشرة والتي يمكن أن يلجأ إليها أي فرد من الجمهور فيما يتعلق بتلك الجهة العامة
- الإرشادات حول الإجراءات التي يمكن بموجبها لأي فرد من الجمهور أن يقدم مدخلات فيما يتعلق بأي سياسات هامة مقترحة أو أي مقترحات تشريعية
- أنواع المعلومات التي تحتفظ بها تلك الجهة العامة والشكل الذي تحتفظ بالمعلومات عليه بما في ذلك أي سجلات للوثائق أو أي قواعد بيانات
- محتويات أي قرارات أو سياسات تؤثر على الجمهور مع تحديد مسببات تلك القرارات وتوفير المواد المرجعية التي توضح أهمية ذلك القرار بما في ذلك أي تقييمات للأثار البيئية أو الاجتماعية أو تقييم الأثار المترتبة عن ذلك على حقوق الإنسان.

### البيانات المفتوحة وإعادة الاستخدام

المعلومات التي يتم نشرها بشكل استباقي وكذلك المعلومات التي يتم الكشف عنها استجابة لطلبات معينة يجب أن تتم إتاحتها على هيئة مفتوحة وقابلة للقراءة بالآلة عندما يكون ذلك مناسباً وبدون أي قيود على استخدامها ونشرها مستقبلاً.

## المبدأ الثالث : الترويج للحكومات المفتوحة

### يتوجب على الجهات العامة أن تروج بشكل نشط للحكومة المفتوحة

يُعد من الأمور الأساسية إشعار الجمهور بحقوقهم والترويج لثقافة الانفتاح في إطار الحكومة وذلك إذا ما أُريد تحقيق أهداف قانون الحق في المعلومات في الواقع فإن التجارب من مختلف الدول تظهر أن وجود خدمة مدنية غير منضبطة يمكن أن يقوض تنفيذ حتى أفضل القوانين التقدمية. ولذلك فإن الأنشطة الترويجية تُعد من العناصر الأساسية في نظام الحق في المعلومات وفي هذا المجال تحديداً فإن الأنشطة المعينة التي ينبغي تنفيذها تتراوح من بلد إلى آخر بحسب العديد من العوامل مثل طريقة تنظيم الخدمة المدنية والمعوقات الأساسية التي تقف أمام الإفصاح عن المعلومات ومستويات معرفة القراءة والكتابة ودرجة الوعي في أوساط الجمهور. ينبغي أن ينص القانون على تكريس الموارد والعناية اللازمة من أجل الترويج لأهداف التشريع كما ينبغي.

### التوعية العامة

ينبغي كحد أدنى أن ينص القانون على مسألة التوعية العامة ونشر المعلومات المتعلقة بالحق في الحصول على المعلومات ونطاق المعلومات المتوفرة والطريقة التي يمكن بموجبها ممارسة تلك الحقوق. في الدول التي تنخفض فيها مستويات توزيع الصحف أو تنخفض فيها مستويات المعرفة بالقراءات والكتابة تُعتبر وسائل البث الصوتية والمرئية من الأدوات الهامة لذلك النشر والتوعية. يمكن كذلك أن تكون تكنولوجيا المعلومات والاتصالات فاعلة في هذا الصدد كما ينبغي أيضاً أن يتم استخدام مجالس محلية للمعلومات العامة وأنظمة المعلومات الأخرى المبنية على المجتمع ويجب أيضاً أن يتم استكشاف البدائل الإبداعية مثل مجالس المدينة أو الوحدات المتنقلة لعرض الأفلام. ينبغي تنفيذ تلك الأنشطة من قبل الجهات العامة كجهات فردية وكذلك من قبل جهة رسمية مصممة بشكل خاص وممولة بشكل كاف وقد تكون تلك الجهة هي إما عين الجهة التي تقوم بمراجعة الطلبات للحصول على المعلومات أو جهة أخرى يتم إنشائها بشكل خاص لهذا الغرض.

### معالجة ثقافة السرية الرسمية

ينبغي أن ينص القانون على العديد من الآليات الهادفة لمعالجة مشكلة ثقافة السرية في إطار الحكومة ويجب أن تشمل تلك الآليات اشتراط أن تقدم الجهات العامة تدريباً شاملاً لموظفيها على الحق في المعلومات وينبغي أن يتطرق ذلك التدريب إلى أهمية ونطاق الحق في المعلومات والآليات الإجرائية للحصول على المعلومات وكيفية الحفاظ على السجلات والنفوذ إليها بشكل كفاء ونطاق حماية

المبلغين وماهية المعلومات التي يتوجب على الجهة العامة أن تنشرها. يجب أن يحصل المسئولين في كافة المستويات على نوع من أنواع التدريب بحسب المهام الموكلة إليهم.

كما ينبغي على الجهة الرسمية المسئولة عن التوعية العامة أن تلعب دوراً في الترويج لثقافة الانفتاح داخل الحكومة وقد تشمل المبادرات الممكن تنفيذها في هذا الصدد تقديم حوافز للجهات العامة التي يكون أداؤها جيداً وتنفيذ الحملات الهادفة لمعالجة مشاكل السرية وحملات الاتصالات التي تشجع الجهات العامة التي يتحسن أداؤها وانتقاد الجهات التي لا زالت متشبثة بالسرية المفرطة. يتوجب أن تقدم الجهات العامة تقاريراً سنوية إلى مجلس النواب و/أو إلى هيئات برلمانية عن أنشطتها مع تحديد المشاكل والإنجازات الأمر الذي يمكن أن يشمل تحديد الإجراءات المتبعة لتحسين وصول الجمهور إلى المعلومات وأي معوقات لا زالت متبقية تحول دون التدفق الحر للمعلومات وكذلك الإجراءات المزمع اتخاذها في السنة القادمة.

## المبدأ الرابع : محدودية نطاق الاستثناءات

يجب أن تكون الاستثناءات محددة بشكل واضح وضيق وأن تخضع للاختبارات الصارمة المتعلقة «بالضرر» و «المصلحة العامة»

ينبغي الاستجابة لكافة الطلبات الفردية للحصول على المعلومات من الجهات العامة ما لم يكن بإمكان الجهة العامة أن تثبت أن المعلومات تقع ضمن نطاق نظام محدود من الاستثناءات. لا يكون رفض الكشف عن المعلومات مبرراً ما لم يكن بإمكان الجهة العامة أن تثبت أن المعلومات تفي بمتطلبات الاختبار الثلاثي الصارم.

ينبغي على الجهات العامة أن تحتفظ فقط على المعلومات المحددة التي تكون مستثناة في الوثائق والسجلات وأن توفر نسخاً معاد صياغتها من بقية المواد.

### الاختبار الثلاثي

- يجب أن تكون المعلومات مرتبطة بغاية مشروعة كما نص عليه القانون الدولي
- يجب أن يكون الكشف عن المعلومات مهدداً بالحاق ضرر جسيم بتلك الغاية
- يجب أن يكون الضرر الذي سيلحق بالغاية المشروعة أكبر من المصلحة العامة في الكشف عن المعلومات

لا ينبغي استثناء أي جهة عامة بالكامل من الخضوع للقانون حتى إذا كانت غالبية مهام تلك الجهة تقع في نطاق الاستثناءات وينطبق هذا الأمر على كافة أفرع الحكومة (أي الأفرع التنفيذية والتشريعية والقضائية) وكذلك على كافة وظائف ومهام الحكومة (بما في ذلك على سبيل المثال المؤسسات الأمنية والدفاعية). ينبغي أن يكون عدم الكشف عن المعلومات مبرراً وأن يكون لكل حالة على حدة.

لا يمكن للقيود التي تكون غايتها حماية الحكومات من الإحراج أو عدم الكشف عن الممارسات الخاطئة بما في ذلك انتهاكات حقوق الإنسان أن تكون مبررة على الإطلاق.

## الغايات المشروعة التي تبرر الاستثناءات

ينبغي أن ينص القانون على قائمة متكاملة بالغايات المشروعة التي يمكن أن تبرر عدم الكشف عن المعلومات ويجب أن تشمل هذه القائمة فقط المصالح التي تشكل أساساً مشروعاً لرفض الكشف عن الوثائق ويجب أن تكون مقصورة على المسائل التي اعترف بها القانون الدولي مثل مسائل إنفاذ القانون والخصوصية والأمن القومي والأسرار التجارية والأسرار الأخرى والسلامة العامة أو الفردية وفاعلية وسلامة عمليات اتخاذ القرار الحكومية.

يجب أن يتم تحديد الاستثناءات بشكل ضيق وذلك من أجل تجنب تقييد الإفصاح عن المعلومات التي لا تلحق ضرراً بمصلحة مشروعة ويجب أن تكون الاستثناءات مبنية على المحتويات وليس على نوع المعلومات. يجب دورياً أن تتم مراجعة المعلومات المتحفظ عليها لضمان أن الاستثناءات لا زالت سارية المفعول فعلى سبيل المثال فإن مبرر تصنيف المعلومات بموجب مبررات الأمن القومي يمكن أن ينتفي بعد تلاشي التهديد المحدد الذي كان محققاً بالأمن القومي. ينبغي أن تكون الاستثناءات محددة بفترة لا تتجاوز 15 عاماً باستثناء في الحالات الاستثنائية.

## يجب إخضاع أي رفض للكشف عن المعلومات لاختبار الضرر الجسيم

من غير الكافي أن تكون المعلومات ببساطة واقعة ضمن حدود المصلحة المشروعة المذكورة في القانون حيث أنه يتوجب على الجهة العامة أن تثبت أن الإفصاح عن المعلومات سيؤدي إلى إلحاق ضرر جسيم بتلك المصلحة المشروعة. في بعض الحالات من الممكن أن يكون للإفصاح جوانب منفعة بالإضافة إلى جوانب الإضرار بالغايات المشروعة فعلى سبيل المثال فإن الكشف عن أي جوانب فساد في الجيش من الممكن أن يبدو للوهلة الأولى أنه أمر يضعف الدفاع الوطني ولكنه في الواقع ومع مرور الزمن يساعد في التخلص من الفساد وفي تعزيز القوات المسلحة. من أجل أن يكون عدم الكشف عن المعلومات مشروعاً في تلك الحالات يجب أن يكون الأثر الصافي للإفصاح عن المعلومات مؤدياً إلى إلحاق ضرر جسيم بتلك الغاية المشروعة.

## المصلحة العامة الطاغية

وحتى إذا كان بالإمكان إثبات أن الإفصاح عن المعلومات سوف يؤدي إلى إلحاق ضرر جسيم بمصلحة أو غاية مشروعة فإنه لا زال ينبغي الكشف عن المعلومات إذا كانت منافع الإفصاح عن المعلومات تفوق على الضرر المتوقع. فعلى سبيل المثال يمكن أن تكون بعض المعلومات عبارة عن معلومات خاصة في طبيعتها ولكنها في نفس الوقت تكشف عن مستويات عالية من الفساد في الحكومة. يجب أن يتم قياس الضرر الذي سيلحق بالمصلحة المشروعة مقابل المنفعة العامة في الكشف عن المعلومات للجمهور وحيثما تكون الأخيرة هي الأكبر فإنه يتوجب أن ينص القانون على أن يتم الإفصاح عن المعلومات في هذه الحالة. تشمل المصالح العامة الأخرى أن يكون الكشف عن المعلومات مفضياً إلى تحقيق مشاركة هامة في نقاش عام دائر حالياً أو الترويج للمشاركة العامة في النقاش السياسي وتحسين المسائلة في إدارة الشؤون العامة بشكل عام وتحسين استخدام الأموال العامة بشكل خاص والكشف عن أي جوانب مخالفات جسيمة بما في ذلك انتهاكات حقوق الإنسان والجرائم الجنائية الأخرى وإساءة استخدام المناصب العامة والإخفاء المتعمد للمخالفات الجسيمة ولمصلحة الصحة العامة أو السلامة العامة.

## المبدأ الخامس : الإجراءات الهادفة لتسهيل الوصول إلى المعلومات

**ينبغي معالجة طلبات المعلومات بشكل سريع وعادل وينبغي أن تتوافر مراجعة مستقلة لأي حالات رفض**

يجب أن يكون لزاماً على كافة الجهات العامة أن تنشئ أنظمة داخلية مفتوحة ويمكن الوصول إليها وذلك من أجل ضمان حق الجمهور في طلب المعلومات والحصول عليها. يتوجب على الجهات العامة أن تكلف فرداً معيناً لأن يكون مسئولاً عن معالجة تلك الطلبات وضمن الالتزام بالقانون.

كما يجب أيضاً أن يكون لزاماً على الجهات العامة أن تساعد مقدمي الطلبات الذين تكون طلباتهم متعلقة بمعلومات منشورة أصلاً أو غير واضحة أو واسعة بشكل مفرط أو بحاجة لإعادة صياغة. وفي المقابل فإنه بإمكان الجهات العامة بجلاء أن ترفض الطلبات التافهة أو المفتعلة التي تستهدف فقط إعاقة أنشطة الجهة العامة. ليس على الجهات العامة التزام بأن تقدم للأفراد المعلومات التي تكون متضمنة في مطبوعات متوفرة مجاناً للجمهور ولكن في تلك الحالات على الجهة العامة أن تحيل أصحاب الطلبات إلى مصدر المعلومات المنشورة.



ينبغي أن يتم وضع المخصصات اللازمة لضمان الوصول الكامل إلى المعلومات من قبل الفئات المهمشة مثل أولئك الذين لا يجيدون القراءة والكتابة وأولئك الذين لا يتحدثون باللغة المدونة بها المعلومات أو أولئك الذين يعانون من إعاقات معينة مثل فاقدى البصر.

يجب أن ينص القانون على حدود زمنية ضيقة لمعالجة الطلبات وبحيث لا تزيد مطلقاً عن فترة شهر واحد.

يجب أن يشترط القانون أن يصاحب أي رفض للكشف عن المعلومات بيان مكتوب بالأسباب الموضوعية التي تكون مبنية على الاستثناءات المنصوص عليها في القانون وأن تُعطى لصاحب الطلب معلومات حول حقه في الاستئناف.

## الاستئنافات

ينبغي وضع إجراءات محددة للفصل في طلبات الكشف عن المعلومات على ثلاثة مستويات وهي: في إطار الجهة العامة ذاتها والاستئنافات إلى جهة إدارية مستقلة ومن ثم الاستئنافات إلى المحاكم.

ينبغي وضع النصوص المناسبة لآلية الاستئناف الداخلي إلى سلطة أعلى في إطار الجهة العامة ذاتها وبحيث يكون بالإمكان مراجعة القرار الأصلي.

وفي كافة الأحوال فإنه ينبغي أن ينص القانون على حق الفرد في الاستئناف أمام جهة مستقلة ضد أي رفض للكشف عن المعلومات من جانب جهة عامة وقد يكون هذا الاستئناف إما أمام جهة كائنة حالياً مثل ديوان المظالم أو أمام جهة إدارية متخصصة يتم إنشاؤها لهذا الغرض تحديداً وفي كلا الحالتين فإنه يتوجب على تلك الجهة أن تفي ببعض المعايير المعينة وأن يكون لها صلاحيات معينة كذلك. يجب ضمان استقلالية هذه الجهة بشكل رسمي وكذلك من خلال عملية تعيين رئيس و/أو أعضاء مجلس إدارة الجهة. إن الممارسة الأفضل هي تعيين مفوضية مستقلة للمعلومات.

ينبغي أن يتم التعيين من قبل جهات تمثيلية (منتخبة) مثل لجنة برلمانية تُمثل فيها جميع الأحزاب ويجب أن تكون العملية مفتوحة وأن تسمح بمدخلات من الجمهور على سبيل المثال على هيئة تقديم ترشيحات. ينبغي أن يكون لزاماً على الأفراد المعينين في تلك الجهة أن يفوا بمعايير صارمة من حيث المهنية والاستقلال والكفاءة وأن يخضعوا لقواعد صارمة فيما يتعلق بتعارض المصالح.

الإجراءات التي تتبعها الجهة الإدارية للفصل في الاستئنافات المتعلقة بطلبات الكشف عن المعلومات التي تم رفضها ينبغي تصميمها بحيث تكون سريعة وأن تكون تكلفتها أقل ما يمكن عملياً. وهذا الأمر يضمن أن يتمكن كافة الأفراد من الوصول إلى هذه الإجراءات وألا تؤدي التأخيرات الزائدة في الإجراءات إلى تقييد كامل الغرض من طلب المعلومات في المقام الأول.

ينبغي أن تُمنح الجهة الإدارية الصلاحيات الكاملة للتحقيق في أي استئناف بما في ذلك سلطة استدعاء الشهود وأن يكون باستطاعتها أن تطلب من الجهة العامة أن تقدم لها أي معلومات أو سجلات للنظر فيها «بشكل خاص» حيثما يكون ذلك ضرورياً ومبرراً.

وعند اكتمال التحقيق ينبغي أن يكون للجهة الإدارية صلاحيات رفض الاستئناف أو أن تطلب من الجهة العامة الكشف عن المعلومات أو أن تقوم بتعديل أي رسوم تم فرضها من قبل الجهة العامة أو أن تعاقب الجهة العامة على تصرفها الهادف لإعاقة الوصول إلى المعلومات حيثما يكون ذلك مناسباً أو أن تفرض تكاليف على الجهات العامة فيما يتعلق بالاستئناف.

ينبغي أن يكون للجهة الإدارية كذلك صلاحيات أن تحيل إلى المحاكم القضايا التي تتكشف فيها أدلة على وجود إعاقة ذات طابع جنائي لمنع الوصول إلى المعلومات أو أي تدمير عمدي للسجلات.

ينبغي أن يكون بإمكان مقدم الطلب الاستئناف أمام المحاكم ضد أي قرارات صادرة عن الجهة العامة ويجب أن يكون لدى المحكمة كامل الصلاحيات لمراجعة القضية بحسب وقائع القضية وألا تكون سلطتها مقصورة على النظر فيما إذا كانت الجهة العامة قد تصرفت بشكل معقول أم لا وهذا الأمر سوف يضمن إيلاء العناية الكافية لحل المسائل الصعبة وأن يتم اتباع أسلوب موحد فيما يتعلق بقضايا الحق في الوصول إلى المعلومات.

## المبدأ السادس: التكاليف

### لا يجوز تثبيط الأفراد عن الحصول على المعلومات العامة بسبب التكاليف

لا يجوز أن تؤدي تكاليف الوصول إلى المعلومات لدى الجهات العامة إلى منع الأشخاص من طلب المعلومات ذات المصلحة العامة بالنظر إلى أن الهدف الأسى لقوانين الحق في الحصول على المعلومات هو التشجيع على الحصول على المعلومات. من الثابت أن المنافع طويلة المدى للانفتاح تتجاوز بكثير التكاليف المرتبطة بذلك. وعلى كل حال فإن التجارب في العديد من الدول تؤكد بأن تكاليف الوصول إلى المعلومات لا تمثل طريقة فاعلة لتغطية تكاليف نظام الحق في المعلومات.

وبشكل عام فإنه يجب أن يكون المبدأ هو توفير المعلومات بدون تكلفة أو بتكلفة منخفضة وأن تكون تلك التكلفة مقصورة على التكاليف الفعلية المتعلقة بإعادة إنتاج المعلومات أو توصيلها. ينبغي التنازل عن التكاليف أو تخفيضها بشكل كبير في حال أن تكون طلبات المعلومات متعلقة بمعلومات شخصية أو الطلبات التي تقع ضمن المصلحة العامة (ويتم هنا افتراض المصلحة العامة في حال أن يكون غرض الطلب مرتبط بإعادة نشر المعلومات للجمهور) وكذلك الطلبات التي تأتي من أشخاص

يكون مستوى دخلهم أقل من خط الفقر الوطني. في بعض الدول يتم فرض رسوم عالية على الطلبات التجارية كوسيلة لتقديم معونات للطلبات التي تكون في المصلحة العامة ولكن هذا النظام لا يُعد فاعلاً بشكل كامل.

## المبدأ السابع : الاجتماعات المفتوحة

### ينبغي أن تكون اجتماعات الجهات العامة مفتوحة للجمهور

الحق في المعلومات يشمل حق الجمهور في معرفة ما الذي تقوم به الحكومة نيابة عنهم وأن يشاركوا في عملية صنع القرار ولذلك فإنه ينبغي لتشريع الحق في المعلومات أن يضع افتراض أن كافة اجتماعات الجهات الحاكمة ينبغي أن تكون مفتوحة للجمهور.

يشير تعبير «الحاكمة» في هذا السياق بشكل أساسي إلى مسألة ممارسة صلاحيات صنع القرار ولكن الجهات التي تقدم فقط النصح والمشورة يجب أن تتم تغطيتها عندما يُتوقع أن تؤثر تلك المشورة على القرارات المتخذة. لا تُعتبر اللجان السياسية (اجتماعات أعضاء نفس الحزب) من الجهات الحاكمة.

وفي المقابل فإن اجتماعات الجهات المنتخبة واللجان المنبثقة عنها ومجالس التخطيط ومجالس الهيئات العامة والتعليمية وهيئات التطوير الصناعي جميعها مشمولة.

يشير تعبير «الاجتماع» في هذا السياق بشكل أساسي إلى الاجتماعات الرسمية بمعنى الانعقاد الرسمي للجهة العامة لغرض تنفيذ الأعمال العامة. العوامل التي تشير إلى أن الاجتماع هو اجتماع رسمي هي اشتراطات حضور النصاب وتطبيق القواعد الإجرائية الرسمية للاجتماع.

يكون من الضروري إرسال إشعارات بالاجتماعات إذا ما أُريد إتاحة الفرصة الحقيقية للجمهور للمشاركة ويجب أن ينص القانون على أن يتم إرسال إشعار موعّد الاجتماع وتحديد القضايا الموضوعية التي ستناقش في الاجتماع قبل وقت كافٍ من الاجتماع من أجل إتاحة الفرصة للحضور والمشاركة. يصبح هذا الأمر هاماً بشكل خاص في حالة المشاريع المتعلقة بالتنمية كجزء من إجراءات تقييم الأثر البيئي أو الاجتماعي.

يمكن أن تكون الاجتماعات مغلقة ولكن فقط بموجب إجراءات محددة وحيثما يكون هناك أسباب مناسبة تبرر جعل الاجتماع مغلقاً. ينبغي لأي قرار بإغلاق اجتماع ما أن يكون نفسه مفتوحاً أمام الجمهور. تُعد مبررات إغلاق الاجتماعات أوسع من قائمة الاستثناءات لقاعدة الإفصاح ولكنها

ليست غير محدودة. يمكن أن تشمل أسباب إغلاق أي اجتماع في الظروف المناسبة اعتبارات السلامة والصحة العامة وإنفاذ القانون والتحقيقات وشؤون الموظفين والخصوصية والأمر التجاري والأمن القومي. القرارات التي تتخذ أثناء الاجتماعات التي يتم إغلاقها بشكل غير قانوني ينبغي أن تخضع للمراجعة وأن يُفترض أنها قرارات باطلة.

## المبدأ الثامن : الأسبقية للإفصاح

القوانين غير المتوافقة مع مبدأ الحد الأقصى من الإفصاح يجب أن تُعدل أو أن تُبطل

ينبغي للقانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات أن يشترط أن يتم تفسير التشريعات الأخرى بطريقة تتوافق مع نصوصه وأحكامه وأن يتم إبطال تلك التشريعات عندما يكون ذلك ضرورياً.

ينبغي أن يكون نظام الاستثناءات المنصوص عليه في قانون الحق في المعلومات شاملاً وأن لا يُسمح للقوانين الأخرى بأن تعدل هذا النظام. بشكل خاص، لا يجوز أن تنص القوانين المتعلقة بالسرية على أنه من غير القانوني لأي مسئول أن يكشف عن معلومات يكون عليه الكشف عنها بموجب قانون الحق في المعلومات.

بالإضافة إلى ذلك فإنه ينبغي حماية المسؤولين ضد أي عقوبات في حال أن يكونوا قد قاموا بشكل معقول وبنوايا حسنة بالكشف عن معلومات استجابة لطلب للحصول على المعلومات حتى إذا ما تكشف لاحقاً أن تلك المعلومات لا تخضع للكشف عنها أو أنها تحتوي مواد تشهيرية. ما لم فإن ثقافة السرية التي تسود في الكثير من الجهات الحاكمة سوف تستمر لأن المسؤولين قد يصبحوا شديدي الحذر تجاه أي طلبات للكشف عن المعلومات وذلك لكي يتجنبوا أي مخاطر شخصية عليهم.

## المبدأ التاسع : حماية المبلغين

يجب أن تتم حماية الأفراد الذي يكشفون عن معلومات حول أي مخالفات (المبلغين - نافخي الصفارة)

ينبغي حماية الأفراد من أي عقوبات قانونية أو إدارية أو وظيفية أو أي أضرار ناتجة عن الكشف عن معلومات حول أي مخالفات ترتكب من جانب أي جهات عامة أو خاصة وينبغي أن ينص القانون

صراحة على ذلك. تقتضي الممارسات الفضلى بأن تقوم الدول بتبني قوانين شاملة تنطبق على كافة الجوانب ذات الصلة بالقوانين الجنائية والمدنية والإدارية والعمالية.

يشير تعبير «المخالفات» في هذا السياق إلى ارتكاب أي جرائم جنائية أو عدم الامتثال للالتزامات قانونية أو حرف مسار العدالة أو الفساد أو الخيابة أو سوء الإدارة الخطير فيما يتعلق بأي جهة عامة. كما يشمل ذلك أيضاً أي تهديد جسيم للصحة أو السلامة أو البيئة سواء أكان ذلك مرتبطاً بمخالفة فردية أم لا.

ينبغي أن يستفيد المبلغين من الحماية طالما تصرفوا في ظل اعتقاد معقول بأن المعلومات المفصح عنها كانت صحيحة إلى حد بعيد وفي حال كشفوا عن أدلة عن تلك المخالفات. ينبغي أن تنطبق تلك الحماية حتى عندما يكون ذلك الإفصاح عن المعلومات بخلاف ذلك متنبهاً للالتزام قانوني أو وظيفي. ينبغي لأولئك الذي يعاقبون المبلغين أو يلحقون بهم الضرر أو يضايقونهم أن يخضعوا أنفسهم لعقوبات إدارية أو قانونية أو حتى جزاءات جنائية في الحالات الأشد خطورة.

في بعض الدول تكون حماية المبلغين مشروطة بشرط الكشف عن المعلومات لأفراد معينين أو جهات إشرافية معينة. ينبغي توفير الحماية المتعلقة بالكشف عن المعلومات للأفراد الآخرين بما في ذلك وسائل الإعلام حيثما كان الشخص يعتقد بشكل معقول أن الكشف عن المعلومات لهذه الجهات لن ينتج عنه المعالجة المناسبة للمخالفات التي تم الكشف عنها. كما ينبغي كذلك السماح بالكشف عن المعلومات من مجهولين بدون تحديد الاسم وأن تتم حمايتهم.

تشمل «المصلحة العامة» للكشف عن المعلومات لأطراف أخرى وسائل الإعلام في هذا السياق ويشمل ذلك الحالات التي تكون فيها المنافع المتأتية عن الكشف عن المعلومات تفوق الضرر الحاصل أو حيثما تكون الوسائل البديلة للكشف عن المعلومات ضرورية من أجل حماية مصلحة هامة. وينطبق هذا الأمر على سبيل المثال في الحالات التي يكون فيها المبلغين بحاجة لحماية ضد أي انتقام وحيثما لا يكون من المحتمل حل المشكلة من خلال الآليات الرسمية وحيثما يكون هناك أسباب خطيرة بشكل استثنائي تدعو للكشف عن المعلومات مثل وجود تهديد مباشر على الصحة أو السلامة العامة أو حيثما يكون هناك خطر أن يتم إخفاء أو تدمير الدليل على المخالفة.





ment, whether linked to individual wrongdoing or not.

Whistleblowers should benefit from protection as long as they acted with the reasonable belief that the information was substantially true and disclosed evidence of wrongdoing. Such protection should apply even where disclosure would otherwise be in breach of a legal or employment requirement. Those that sanction, harm or harass whistleblowers should themselves face administrative or legal sanctions or criminal penalties in the most serious cases.

In some countries, protection for whistleblowers is conditional upon a requirement to release the information to certain individuals or oversight bodies. Protection for disclosure to other individuals including to the media should be available where the persons reasonably believed that disclosure to those bodies would not result in an adequate remedy for the wrongdoing that is exposed. Anonymous disclosure should also be allowed and protected.

The “public interest” for disclosure to other parties include the media in this context would include situations where the benefits of disclosure outweigh the harm, or where an alternative means of releasing the information is necessary to protect a key interest. This would apply, for example, in situations where whistleblowers need protection from retaliation, where the problem is unlikely to be resolved through formal mechanisms, where there is an exceptionally serious reason for releasing the information, such as an imminent threat to public health or safety, or where there is a risk that evidence of wrongdoing will otherwise be concealed or destroyed.



security. Decisions made at unlawfully closed meetings should be subject to review and presumed to be void.

**PRINCIPLE 8. DISCLOSURE TAKES PRECEDENCE**  
**Laws which are inconsistent with the principle of maximum disclosure should be amended or repealed**

The law on the right to information should require that other legislation be interpreted in a manner consistent with its provisions and repealed when necessary.

The regime of exceptions provided for in the right to information law should be comprehensive and other laws should not be permitted to extend it. In particular, secrecy laws should not make it illegal for officials to divulge information which they are required to disclose under the right to information law.

In addition, officials should be protected from sanctions where they have, reasonably and in good faith, disclosed information pursuant to a right to information request, even if it subsequently transpires that the information is not subject to disclosure or contains libelous materials. Otherwise, the culture of secrecy which envelopes many governing bodies will be maintained as officials may be excessively cautious about requests for information, to avoid any personal risk.

**PRINCIPLE 9. PROTECTION FOR WHISTLEBLOWERS**  
**Individuals who release information on wrongdoing – whistleblowers – must be protected**

Individuals should be protected from any legal, administrative or employment-related sanctions or harms for releasing information on wrongdoing by public or private bodies. This should be established clearly in law. The best practice is for countries to adopt comprehensive laws that apply to all related aspects of criminal, civil, administrative and labour law.

“Wrongdoing” in this context includes the commission of a criminal offence, failure to comply with a legal obligation, a miscarriage of justice, corruption or dishonesty, or serious maladministration regarding a public body. It also includes a serious threat to health, safety or the environ-

a means of subsidising public interest requests but this is generally not considered to be fully effective.

## **PRINCIPLE 7. OPEN MEETINGS**

### **Meetings of public bodies should be open to the public**

The right to information includes the public's right to know what the government is doing on its behalf and to participate in decision-making processes. Right to information legislation should therefore establish a presumption that all meetings of governing bodies are open to the public.

“Governing” in this context refers primarily to the exercise of decision-making powers, but bodies which merely proffer advice may also be covered when the advice is expected to be used to influence decisions. Political committees - meetings of members of the same political party - are not considered to be governing bodies.

On the other hand, meetings of elected bodies and their committees, planning and zoning boards, boards of public and educational authorities and public industrial development agencies would be included.

A “meeting” in this context refers primarily to a formal meeting, namely the official convening of a public body for the purpose of conducting public business. Factors that indicate that a meeting is formal are the requirement for a quorum and the applicability of formal procedural rules.

Notice of meetings is necessary if the public is to have a real opportunity to participate and the law should require that adequate notice of meetings and the substantive materials to be discussed at the meeting are given sufficiently in advance to allow for attendance and engagement. This is especially important in the case of projects relating to development as part of environmental or social impact procedures.

Meetings may be closed, but only in accordance with established procedures and where adequate reasons for closure exist. Any decision to close a meeting should itself be open to the public. The grounds for closure are broader than the list of exceptions to the rule of disclosure but are not unlimited. Reasons for closure might, in appropriate circumstances, include public health and safety, law enforcement or investigation, employee or personnel matters, privacy, commercial matters and national

The administrative body should be granted full powers to investigate any appeal, including the ability to compel witnesses and, importantly, to require the public body to provide it with any information or record for its consideration, in camera where necessary and justified.

Upon the conclusion of an investigation, the administrative body should have the power to dismiss the appeal, to require the public body to disclose the information, to adjust any charges levied by the public body, to sanction public bodies for obstructive behaviour where warranted and/or to impose costs on public bodies in relation to the appeal.

The administrative body should also have the power to refer to the courts cases which disclose evidence of criminal obstruction of access to or willful destruction of records.

The applicant should be able to appeal to the courts against decisions of the body. The court should have the full power to review the case on its merits and not be limited to the question of whether the body has acted reasonably. This will ensure that due attention is given to resolving difficult questions and that a consistent approach to right to information issues is promoted.

## **PRINCIPLE 6. COSTS**

### **Individuals should not be deterred from obtaining public information by costs**

The cost of gaining access to information held by public bodies should not prevent people from demanding information of public interest, given that the whole rationale behind right to information laws is to promote open access to information. It is well established that the long-term benefits of openness far exceed the costs. In any case, experience in a number of countries suggests that access costs are not an effective means of offsetting the costs of a right to information regime.

Generally the principle should be that the information is provided at no or low cost and limited to the actual cost of reproduction and delivery. Costs should be waived or significantly reduced for requests for personal information or for requests in the public interest (which should be presumed where the purpose of the request is connected with publication) and for requests from those with incomes below the national poverty line. In some jurisdictions, higher fees are levied on commercial requests as

Provision should be made to ensure full access to information for disadvantaged groups, for example those who cannot read or write, those who do not speak the language of the record, or those who suffer from disabilities such as blindness.

The law should provide for strict time limits for the processing of requests on no more than one month.

The law should require that any refusals be accompanied by substantive written reasons, based on the exemptions set out in the law and provide the applicant information on their appeal rights.

## Appeals

A process for deciding upon requests for information should be specified at three different levels: within the public body; appeals to an independent administrative body; and appeals to the courts.

Provision should be made for an internal appeal to a designated higher authority within the public authority who can review the original decision.

In all cases, the law should provide for an individual right of appeal to an independent body from a refusal by a public body to disclose information. This may be either an existing body, such as an Ombudsman or a specialised administrative body established for this purpose. In either case, the body must meet certain standards and have certain powers. Its independence should be guaranteed, both formally and through the process by which the head and/or board is/are appointed. The best practice is to create an independent information commission.

Appointments should be made by representative bodies, such as an all-party parliamentary committee, and the process should be open and allow for public input, for example regarding nominations. Individuals appointed to such a body should be required to meet strict standards of professionalism, independence and competence, and be subject to strict conflict of interest rules.

The procedure by which the administrative body processes appeals over requests for information which have been refused should be designed to operate rapidly and cost as little as is reasonably possible. This ensures that all members of the public can access this procedure and that excessive delays do not undermine the whole purpose of requesting information in the first place.

closure to be legitimate in such cases, the net effect of disclosure must be to cause substantial harm to the aim.

## **Overriding public interest**

Even if it can be shown that disclosure of the information would cause substantial harm to a legitimate aim, the information should still be disclosed if the benefits of disclosure outweigh the harm. For example, certain information may be private in nature but at the same time expose high-level corruption within government. The harm to the legitimate aim must be weighed against the public interest in having the information made public. Where the latter is greater, the law should provide for disclosure of the information. Other public interests include making an important contribution to an ongoing public debate, promote public participation in political debate, improving accountability for the running of public affairs in general and the use of public funds in particular; expose serious wrongdoings, including human rights violations, other criminal offences, abuse of public office and deliberate concealment of serious wrongdoing; and benefit public health or safety.

## **PRINCIPLE 5. PROCESSES TO FACILITATE ACCESS** **Requests for information should be processed rapidly and fairly and an independent review of any refusals should be available**

All public bodies should be required to establish open, accessible internal systems for ensuring the public's right to request and receive information. Bodies should designate an individual who is responsible for processing such requests and for ensuring compliance with the law.

Public bodies should also be required to assist applicants whose requests relate to published information, or are unclear, excessively broad or otherwise in need of reformulation. On the other hand, public bodies may be able to refuse clearly frivolous or vexatious requests that are only intended to disrupt the activities of the public body. Public bodies should not have to provide individuals with information that is contained in a publication that is freely available to the public, but in such cases the body must direct the applicant to the published source.

No public bodies should be completely excluded from the ambit of the law, even if the majority of their functions fall within the zone of exceptions. This applies to all branches of government (that is, the executive, legislative and judicial branches) as well as to all functions of government (including, for example, functions of security and defence bodies). Non-disclosure of information must be justified on a case-by-case basis.

Restrictions whose aim is to protect governments from embarrassment or the exposure of wrongdoing including human rights violations and corruption can never be justified.

### **Legitimate aims justifying exceptions**

A complete list of the legitimate aims which may justify non-disclosure should be provided in the law. This list should include only interests which constitute legitimate grounds for refusing to disclose documents and should be limited to matters recognized under international law such as law enforcement, privacy, national security, commercial and other confidentiality, public or individual safety, and the effectiveness and integrity of government decision-making processes.

Exceptions should be narrowly drawn so as to avoid limiting the disclosure which does not harm the legitimate interest. They should be based on the content, rather than the type, of the information. Information that is withheld should be routinely reviewed to ensure that the exemption still applies. For example, the justification for classifying information on the basis of national security may well disappear after a specific national security threat subsides. Exceptions should be limited to no more than 15 years, except in extraordinary circumstances.

### **Refusals must meet a substantial harm test**

It is not sufficient that information simply fall within the scope of a legitimate aim listed in the law. The public body must also show that the disclosure of the information would cause substantial harm to that legitimate aim. In some cases, disclosure may benefit as well as harm the aim. For example, the exposure of corruption in the military may at first sight appear to weaken national defence but actually, over time, help to eliminate the corruption and strengthen the armed forces. For non-dis-

importance and scope of right to information, procedural mechanisms for accessing information, how to maintain and access records efficiently, the scope of whistleblower protection, and what sort of information a body is required to publish. Officials at all levels should receive some training, depending on their role.

The official body responsible for public education should also play a role in promoting openness within government. Initiatives might include incentives for public bodies that perform well, campaigns to address secrecy problems and communications campaigns encouraging bodies that are improving and criticising those which remain excessively secret. Bodies should provide annual reports to Parliament and/or Parliamentary bodies on their activities, highlighting problems and achievements, which might also include measures taken to improve public access to information, any remaining constraints to the free flow of information which have been identified, and measures to be taken in the year ahead.

## **PRINCIPLE 4. LIMITED SCOPE OF EXCEPTIONS**

**Exceptions should be clearly and narrowly drawn and subject to strict “harm” and “public interest” tests**

All individual requests for information from public bodies should be met unless the public body can show that the information falls within the scope of the limited regime of exceptions. A refusal to disclose information is not justified unless the public authority can show that the information meets a strict three-part test.

Bodies should only withhold the specific information that is exempted in documents or records and provide redacted versions of the remainder of the material.

### **The three-part test**

- the information must relate to a legitimate aim as provided for in international law;
- disclosure must threaten to cause substantial harm to that aim; and
- the harm to the aim must be greater than the public interest in having the information.

mats when applicable, and without restrictions on its further use and publication.

### **PRINCIPLE 3. PROMOTION OF OPEN GOVERNMENT**

#### **Public bodies must actively promote open government**

Informing the public of their rights and promoting a culture of openness within government are essential if the goals of right to information legislation are to be realised. Indeed, experience in various countries shows that a recalcitrant civil service can undermine even the most progressive legislation. Promotional activities are, therefore, an essential component of a right to information regime. This is an area where the particular activities will vary from country to country, depending on factors such as the way the civil service is organised, key constraints to the free disclosure of information, literacy levels and the degree of awareness of the general public. The law should require that adequate resources and attention are devoted to the question of promoting the goals of the legislation.

#### **Public Education**

As a minimum, the law should make provision for public education and the dissemination of information regarding the right to access information, the scope of information which is available and the manner in which such rights may be exercised. In countries where newspaper distribution or literacy levels are low, the broadcast media are a particularly important vehicle for such dissemination and education. Information and communications technologies can also be effective. Local public information boards and other community-based information systems should also be used. Creative alternatives, such as town meetings or mobile film units, should also be explored. Such activities should be undertaken both by individual public bodies and a specially designated and adequately funded official body – either the one which reviews requests for information, or another body established specifically for this purpose.

#### **Tackling the culture of official secrecy**

The law should provide for a number of mechanisms to address the problem of a culture of secrecy within government. These should include a requirement that public bodies provide comprehensive right to information training for their employees. Such training should address the



to allocate sufficient resources and attention to ensuring that public record-keeping is adequate. It should provide that obstruction of access to, or the willful destruction of information is a criminal offence.

## **PRINCIPLE 2. OBLIGATION TO PUBLISH**

### **Public bodies should be under an obligation to publish key information**

The right to information implies not only that public bodies respond to requests for information but also that they proactively publish and disseminate widely information of significant public interest, subject only to reasonable limits based on resources and capacity. Which information should be published will depend on the public body concerned. The law should establish both a general obligation to publish and key categories of information that must be published.

Public bodies should, as a minimum, be under an obligation to routinely publish and update the following categories of information:

- operational information about how the public body functions, including objectives, organizational structures, standards, achievements, manuals, policies, procedures, rules, and key personnel;
- information on audited accounts, licenses, budgets, revenue, spending, subsidy programmes public procurement, and contracts;
- information on any requests, complaints or other direct actions which members of the public may take in relation to the public body;
- guidance on processes by which members of the public may provide input into major policy or legislative proposals;
- the types of information which the body holds and the form in which this information is held, including any registers of documents and databases; and
- the content of any decision or policy affecting the public, along with reasons for the decision and background material of importance in framing the decision, including all environmental, social, or human rights impact assessments.

### **Open data and reuse**

Information proactively published, as well as that released in response to requests, should be made available in open and machine readable for-

justifying the refusal at each stage of the proceedings. In other words, the public authority must show that the information which it wishes to withhold comes within the scope of the limited regime of exceptions, as detailed below.

## Definitions

Both ‘information’ and ‘public bodies’ should be defined broadly. ‘Information’ includes all materials held by a public body, regardless of the form in which the information is stored (document, computer file or database, audio or video tape, electronic recording and so on), its source (whether it was produced by the public body or some other entity or person) and the date of production. The legislation should also apply to information which has been classified as secret or some other designation, subjecting them to the same test as all other information. In some jurisdictions, this extends to samples of physical materials used by public bodies in public works. The law should also include, the obligation to disclose should apply to records themselves and not just the information they contain, as the context in which it is held is information also. For purposes of disclosure of information, the definition of ‘public body’ should include all branches and levels of government including local government, elected bodies (including national parliaments), bodies which operate under a statutory mandate, nationalised industries and public corporations, non-departmental bodies or quangos (quasi non-governmental organisations), judicial bodies, and private bodies which carry out public functions (such as maintaining roads or operating rail lines) or hold decision-making authority or expend public money. No bodies, including defence and security bodies, should be exempt. Private bodies themselves should also be included if they hold information whose disclosure is likely to diminish the risk of harm to key public interests, such as the environment and health or affect individuals’ human rights. Inter-governmental organisations should also be subject to right to information regimes based on the principles set down in this document.

## Retention and Destruction of Information

To protect the integrity and availability of information, the law should establish minimum standards regarding the maintenance and preservation of information by public bodies. Such bodies should be required

---

# The Public's Right to Know Principles on Right to Information Legislation<sup>1</sup>

## **PRINCIPLE 1 : MAXIMUM DISCLOSURE**

### **Right to information legislation should be guided by the principle of maximum disclosure**

Right to information legislation should be guided by the principle of maximum disclosure

The principle of maximum disclosure establishes a presumption that all information held by public bodies should be subject to disclosure and that this presumption may be overcome only in very limited circumstances (see Principle 4). This principle encapsulates the basic rationale underlying the very concept of the right to information in international law and ideally should be provided for in the Constitution to make it clear that access to official information is a basic right. The overriding goal of legislation should be to implement maximum disclosure in practice.

Public bodies have an obligation to disclose information and every member of the public has a corresponding right to receive information. The right should be available to all persons and informal and formal organisations, regardless of citizenship or residence. The exercise of this right should not require individuals to demonstrate a specific interest in the information or to explain why they wish to obtain it. Where a public authority seeks to deny access to information, it should bear the onus of

---

1 - These Principles were originally developed in 1999 and updated in 2015. They have been endorsed by Mr. Abid Hussain, the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, in his report to the 2000 session of the United Nations Commission on Human Rights (E/CN.4/2000/63), and referred to by the Commission in its 2000 resolution on freedom of expression, as well as by his successor Frank LaRue in 2013 in his report to the UN General Assembly in 2013 (A/68/362, 4 September 2013).

# **The Public's Right to Know Principles on Right to Information Legislation**

March 2016