
公众的 知情权

信息自由立法的原则



ARTICLE 19

INTERNATIONAL CENTRE AGAINST CENSORSHIP

国际标准系列

目录

序言	1
原则 1. 最大限度的披露	2
原则 2. 公布的义务	3
原则 3. 促进政府的开放	3
原则 4. 有限的例外	4
原则 5. 便于获取信息的程序	6
原则 6. 费用	7
原则 7. 开放会议	7
原则 8. 披露信息优先	8

原则 9. 保护检举人 9

序言

信息是民主的氧气。如果人们不了解他们自己的社会里正在发生什么，如果统治者的行动是隐蔽的，那么他们就不能有效的参与该社会的事务。但是信息不仅对于民众是重要的，它对于良好的政府也是基本的组成部分。坏政府靠秘密来生存，它允许低效率、浪费和腐败发展。正如诺贝尔经济学奖得主 Amartya Sen 所观察到的，在政府民主和媒体相对自由的国家里，没有严重的饥荒。有了信息民众可以仔细审查政府的行为，信息是恰当地讨论政府的这些行动的基础。

然而，大多数政府喜欢秘密操作。在（东非）斯瓦希里语里，表达政府的词中，有一个词的意思是“大秘密”。即是民主政府也愿意避开公众的目光来运作其多数的事务。而政府总能找到保守秘密的理由——如为了国家安全、公共秩序和更广大的公共利益就是一些例子。很多情况下政府将官方信息当作他们自己的财产，而不是他们代表人民所持有和维护的东西。

这是为什么 ARTICLE 19 组织制定这套国际原则的原因——设置标准使得任何人都可以评价国内法是否真正允许使用官方信息。这些标准清晰和精确地规定了政府可以获得最大开放度的方式，这些符合最佳的国际标准和实践。

这些原则作为标准非常重要，但是仅有这些还不够。要运用他们——通过活动家、律师、当选代表和政府官员。需要通过那些理解其重要性和致力于推进政府的透明度的人将它们应用到各种具体的社会生活中去。我们出版这些原则，目的是为全世界范围内改进治理和承担责任以及加强民主贡献一份力量。

背景

这些原则为国家和国际制度设定了一些标准，目的是保证信息自由的权利。它们主要针对有关信息自由和使用官方信息的国家立法，但同样也适用于由政府间的机构如联合国和欧盟掌握的信息。

这些原则是建立在国际和区域的法律 and 标准、演进中的国家实践（反映在国家法律和国家法庭的判决中的东西）以及由国际社会公认的一般法律原则基础之上的。这些原则的形成经历了一个漫长的在 ARTICLE 19 组织监管下的研究、分析和咨询过程，它们凝聚着来自世界上很多国家的合作组织的广泛的经验和工作。

原则 1. 最大限度的披露

信息自由的立法应当以最大限度的披露为指南

最大限度披露原则有一个前提假设，即公共机构掌握的所有信息都应当加以披露；而这个假设只有在很少的情况下才不成立（见原则 4）。这个原则包含了信息自由这一概念的基本原理，最理想的情况是将这一条写入宪法，明确指明使用官方信息的权利是基本的权利。立法的优先目标是在实践中实施最大限度披露原则。

公共机构有义务披露信息，而公众中的每名成员都有相应的接收信息的权利。每一个在该国领土上的人都应当享受这种权利。行使这种权利不应当要求个人证明对该信息有特别的兴趣。如果公共权力机关试图禁止获得这种信息，它应当负责解释拒绝的正当理由。换句话说，公共权力机关必须表明它要保留的信息属于例外的范畴，如下面详细的说明。

定义

对‘信息’和‘公共机构’应当作广义的定义。

‘信息’包括公共机构所掌握的所有的记录，无论信息的储存形式如何（文件、磁带、电子记录等）、来源如何（无论是公共机构还是其他机构制作的）以及何时制作的。立法也应当适用于保密信息，要与所有其它信息一样接受审查。

就信息披露来说，‘公共机构’的定义应当关注该机构所提供服务的类型，而不是其正式名称。为此，公共机构应当包括政府所有分支和各个层次的机构，包括地方政府、民选机构、受法定授权的机构、国有产业和公共企业、独立的行政机构、半官方机构（准非政府组织）、司法机构以及履行公共职能的私营机构（如公路和铁路）。如果私营机构掌握着信息，而这些信息的披露可能会降低损害公共利益的危险，比如环境和健康，则他们也应当被看作是公共机构。政府间组织也应当遵守言论自由的制度，其根据就是本文件中提出的原则。

毁灭记录

为了保护记录的完整性和有效性，法律应当规定妨碍获得或有意毁灭记录是一种犯罪行为。法律还应当规定公共机构维护和保存记录的最低标准。应当要求这样的机构分配足够的资源和精力来确保对公共记录的恰当维护。此外，为了防止篡改或改动记录的企图，披露的义务应当也应用于记录本身，而不仅限于它们所包含的内容。

原则 2. 公布的义务

公共机构应当有义务公布重要的信息

信息自由意味着公共机构不仅要和信息索求有求必应，而且他们还公布并广泛散发与公共利益相关的文件，只有基于资源和能力的原因方可施加合理的限制。公布哪些信息取决于有关的公共机构。法律应当既规定一般的公布义务，也应规定必须公布的信息的主要种类。

公共机构必须有义务至少公布下面的信息：

- 有关公共机构运转情况的运作信息，包括成本、目标、审计帐目、标准、成就等，尤其是当公共机构直接向公众提供服务时更是这样；
- 有关任何请求、投诉或其他公众中的成员采取的与公共机构直接有关的行动等方面的信息；
- 程序指南，公众可以通过它针对重大政策和立法提案提出自己的意见；
- 该公共机构所掌握的信息的类型及存在形式；以及
- 关乎公众利益的任何决策或政策的内容，以及决策的理由和重要背景材料。

原则 3. 促进政府的开放

公共机构必须积极促进政府的开放

要实现信息自由的立法目标，让公众知道他们的权利和在政府内部建立开放的文化氛围是极为重要的。事实上，很多国家的经验表明，如果政府行政机构办事拖沓，即使最先进的立法也无所作为。因此，宣传活动是信息自由制度的基本组成部分。在这个领域不同的国家有不同的活动，这取决于行政机构的组织方式、对自由披露信息的主要限制、教育水平和一般公众的意识。法律应当要求分配适当的资源和精力来宣传立法的目标。

公共教育

法律至少应当规定公共教育和信息发布等与获取信息的权利有关的内容，以及可用信息的范围和行使这些权利的方式。在报纸发行量和教育水平都很低的国家，广播电视媒体是发布信息和开展教育特别重要的工具。可以探索其他方式，如召开城镇会议、组织移动电影放映队等。理想的情况是，这些活动既有单独的公共机构来组织，也特别指派（并提供资金支持）官方的机构来参与——既可以是负责审查信息索求的机构，也可以专门成立一个其他机构。

解决官员保密文化的问题

法律应当提供一些机制来解决政府内部保密文化的问题。这些应当包括要求公共机构向他们的员工提供信息自由的培训。这些培训应当涉及信息自由的重要性和范围、索取信息的程序、如何高效地维护和查找记录、保护揭发人的范围以及要求该机构发布信息的类型等。

负责公共教育的官方机构也应当在推动建立开放的政府方面发挥作用。采取的措施可以包括：给表现好的公共机构以奖励、开展活动解决保密问题、通过沟通活动鼓励有进步的机构和批评仍然过分保密的机构。另外一种可选方案是每年向议会或议会机构提交一份年度报告，内容可以包括在改善公众获取信息能力方面所采取的措施、已经找出的仍然限制信息自由流动的因素以及来年要采取的措施等。

应当鼓励公共机构通过有关获取信息和公开的内部规范。

原则 4. 有限的例外

例外应当用清晰和详细的语言规定下来，并接受严格的“伤害”和“公共利益”的检验

所有向公共机构发出的个人的信息索求都应当得到满足，除非公共机构可以表明这些信息属于有限的例外范畴。除非公共官员可以表明该信息满足严格的三个标准的条件，拒绝披露信息就是不合理的：

三个标准的检验

- 信息必须与法律列出的合法目的有关；
- 披露信息必须会对该目的带来严重的损害；以及
- 对该目的的损害应当超过公众掌握此项信息所带来的公共利益。

任何公共机构都不应当被完全排除在此项法律规定的范围之外，即使他们的职能大部分落在例外的范畴之内。这适用于所有的政府分支机构（即行政、立法和司法分支机构）以及所有的政府职能部门（如安全部门和国防机构）。不披露信息的合理性应当具体个案具体分析。

为了保护政府免受尴尬和避免披露其不良行为所作的限制永远也不能是正当的。

合法目的确认的例外

在法律中应当完整地列举出可以证实不披露信息为正当的所有合法目的。这个列表应当只包含拒绝披露文件的法律根据，并且仅限于像执法、隐私、国家安全、商业和其他机密、公共或个人安全以及政府决策过程的有效性和完整性等内容。

应当详细地对例外作出规定，避免包含不会伤害合法利益的内容。这些规定应当是基于文件的内容而不是文件的类型。为了满足这个条件，如果需要的话，例外应当是有时间限制的。比如，基于国家安全考虑的保密信息在特定的威胁平息以后则可能不能再有正当理由来拒绝披露了。

拒绝必须符合严重损害的标准

信息仅仅处于法律列举的合法目的的范围内是不充分的，公共机构还应当表明披露信息会对该合法目的造成严重的伤害。在有些情况下，披露信息可能既有助于又有害于合法的目的。比如，披露军队的腐败行为可能起初看来有损于国防，但随着时间的推移，这可能有助于减少腐败和巩固军队建设。在这些情况下要证明不披露信息的合理性，披露信息必须会对目的造成严重的损害。

公共利益高于一切

即使可以表明披露信息会对合法的目的造成严重的损害，如果披露信息所带来的好处超过这种损害，则仍然应当披露信息。比如，某条信息可能属于隐私，但是与此同时它可以揭露政府内部的腐败行为。对合法目的的伤害应当与让信息公布于众所带来的公共利益进行权衡。如果后者大的话，法律应当规定可以披露这条信息。

原则 5. 便于获取信息的程序

对信息索求应当快速和公正地进行处理，应当存在对任何拒绝的独立审查程序

应当在三个层次制定对信息索求作出决定的程序，即在公共机构内部、向独立的管理机构申诉以及诉诸法庭。如果必要的话，应当为特殊人群准备好获取信息的措施，比如不能读写的人、不会说记录所用语言的人或者残疾人如盲人。

应当要求所有的公共机构建立开放的、可以使用的内部系统，来确保公众获取信息的权利。一般来说，公共机构应当委派专人负责处理这些信息索求，并保证符合法律的规定。

当申请人的信息请求与公布的信息有关时，或者不清楚或在过于宽泛需要修改时，公共机构应当向申请人提供帮助。另一方面，公共机构应当能够拒绝无意义的和伤脑筋的请求。公共机构可以不提供包含在出版物中的信息，但在这种情况下公共机构应当给申请人指明出版物的来源。

法律应当给处理信息索求规定严格的时间限制，并要求任何拒绝都应当伴有实质性的书面理由。

上诉

如果现实的话，应当规定在公共机构中可以向一个高级当局进行内部上诉，该当局可以修正原始的决定。

在所有情况下，法律应当规定个人有权就公共机构拒绝披露信息向独立的行政机构申诉。这样的机构可以是现有的，如巡视官或人权委员会，也可以是为此而专门设立的。在两种情况下，该机构都要满足某些标准和具有某些权力。其独立性应当通过组织形式和通过负责人和/或理事会的任命过程来获得保证。

任命应当由代表机构〔如由各种党派组成的议会委员会〕作出，程序应当公开并听取公众的意见。被任命负责该机构的人应当满足严格的专业、独立和能力要求，并适用严格的利益冲突规则。

行政机构在处理信息请求被拒绝后提起的上诉时所使用的程序应当快捷和低收费、合理收费。这样可以确保所有的公众都可以使用这个程序，并且不会由于过度拖延而使公众在开始索求信息时就望而却步。

应当授予管理机构全面的权力，使得它可以调查任何上诉，包括使用证人的能力，而且要求公共机构提供任何有关的信息和记录以备审查，如果有必要和理由充足可以拍照。

调查结束时，管理机构应当有权力驳回上诉、要求公共机构披露信息、调整公共机构征收的费用、如果证据确凿对公共机构的妨碍行为进行罚款，以及/或者让公共机构承担与上诉有关费用。

如果有证据表明有妨碍使用或故意毁灭记录的犯罪行为，则管理机构还应当有权力将案件移交法庭进行审判。

对于管理机构的裁决，申请人与公共机构都应当有权向法庭上诉。这些上诉应当包括全面审查案件的依据，不限于管理机构的行为是否合理。这可以确保将足够的注意力集中到解决困难问题上，并可以促进言论自由的一致性。

原则 6. 费用

不应因为费用太高妨碍个人索求信息

获取公共机构掌握的信息的费用不能太高以避免妨碍潜在的申请人索求信息，因为信息自由的一个具备原则是推进信息的开放获得。人们公认，开放的长期收益远远超过其费用。一些国家的经验表明，收取信息使用费并不是补偿信息自由制度费用的有效方式。

世界各地人们采用各种不同的制度来保证费用不致成为人们索求信息的障碍。在某些法律制度下，采用的是两层的系统，包括每次索求信息的固定费率，以及取决于检索和提供信息的实际费用的分级费率。如果是索求个人信息或索求

关系公共利益（应当推定索求的目的与公布有关）的信息，则可以免除或大大降低后者的收费。在某些法律制度下，对商业信息索求收取较高的费用，来补贴为了公共利益的信息索求。

原则 7. 开放会议

公共机构的会议应当向公众开放

信息自由包括公众对政府作为他们的代表正在做什么的知情权和参与决策过程的权利。所以，信息自由的立法应当设立一个假定，即政府机构的所有会议都应当是向公众开放的。

“Governing（统治）”在这里主要指行使决策的权力，因此它不包括只提供建议的机构。政治委员会——由同一政党的成员参加的会议——不被看作是监管机构。

另一方面，象当选机构及其委员会、规划和区划委员会、公共和教育机关、公共产业发展局等，应当包括在内。

这里的“会议”主要指正式的会议，即由公共机构正式召集的、为了讨论公共问题而召开的会议。表明会议室正式的要素包括会议达到法定人数并且采用正式的程序规则。

如果公众真的有机会去参加，应当发布会议通知；法律应当要求在开会足够长的时间以前应当以适当方式发布会议通知，以便公众参加。

会议可以是非公开的，但必须符合已经确立的程序，并且对会议的不公开提供提供足够的理由。秘密开会的决定应当向公众公开。会议不公开的条件比披露信息的例外要广泛得多，但也不是没有限制的。在适当的环境下，秘密开会的理由可能包括公共卫生和安全、执法和调查、员工或者人事问题、商业问题以及国家安全等。

原则 8. 披露信息优先

与最大信息披露原则不一致的法律应当修订或废止

信息自由的法律应当要求，在解释其他法律时，应当尽可能按照与信息自由法律一致的规定进行解释。如果这不可能，其他的与持有公共信息有关的立法应当服从信息自由的法律原则。

信息自由法中规定的例外制度应当全面，其他法律不应当对此再加以扩大，特别是，保密法不应将按信息自由法要求应当披露的信息而官员加以披露的行为规定为非法。

长远来看，应当努力使所有与信息有关的法律与信息自由法律的原则一致起来。

此外，政府官员如果按照信息自由的要求，合理并且善意地披露信息不应受到处罚，即使后来他被发现不应披露这些信息。否则，包围着很多政府机构的保密文化会继续存在，因为官员们对提供消息的请求会格外小心，以免自己惹上麻烦。

原则 9. 保护检举人

对不良行为进行揭露的人——检举人——必须得到保护

个人披露不良行为的信息应当得到保护，不应受到任何法律、行政或雇用方面的处罚。

这里的“不良行为”包括犯罪、没能履行法律义务、判决不公、腐败或不诚实或者公共机构的严重失职等。“不良行为”还包括对健康、安全或环境的严重威胁，无论是否与个人的不良行为有关。如果检举人处于好心，并且有理由相信所提供的信息是真实的，而披露不良行为的证据的，则他们就应得到保护。即使披露这些信息可能会违背法律或雇工合同要求，他们也应得到保护。

在一些国家，对检举人的保护仅限于向某些个人或监察机构进行举报。尽管一般来说这种做法没有不妥，但是如果公众利益要求，也可以向其他人甚至媒体透露信息。

这里的“公共利益”包括披露后的收益大于损害或者要保护重要的利益还需要其他披露信息的手段等情形。这可以适用于举报人需要保护免遭报

复、通过正式机制不能解决问题以及有特别重大的理由要披露信息，如存在对公共卫生或者公共安全的即将到来的威胁，或者不良行为的证据可能会被藏匿或销毁等情形。



第十九条组织

第十九条组织这一名称及其目的都是来自《世界人权宣言》的第十九条（Article 19）。

每个人都有自由发表观点和表达思想的权利；此项权利包括不受干涉地持有观点的自由，以及通过任何媒体和不分国界去寻找、接收和传播信息和思想的自由。

第十九条组织通过系统和公平的工作来在世界范围内反对审查制度。我们代表审查制度的受害者——受到人身攻击、杀害、不公正地被判入狱、限制人身自由、被开除等个人；受到审查、禁止和威胁的印刷和广播电视媒体；以及受到压制的各种组织，包括政治团体或贸易组织。

第十九条组织通过研究、出版、开展运动和法律介入等项目以多种形式与审查制度作抗争。我们监视单个国家在保护言论自由方面是否符合国际标准，与政府和政府间组织合作，推进对于这种基本人权的尊重。

第十九条组织创立了一个不断成长的由个人和组织组成的国际网络，我们推动对审查制度的认识，单独采取行动。

第十九条组织是一个非政府组织，完全依靠捐款（英国慈善团体 No. 327421）。要了解更多信息和成员资格的详情，请与我们联系：

ARTICLE 19

地址：Free Word Centre, 60 Farringdon Road, London EC1R 3GA

电话: +44 20 73242500 传真: +44 20 74900566

电邮: info@article19.org 网站: <http://www.gn.apc.org/article19>