

# 关于国家安全和信息权利的全球性 原则

（“茨瓦内原则”）

于南非茨瓦内最终定稿  
于 2013 年 6 月 12 日发布

## 简介

本文所载之原则旨在向相关提供指导，指导其就“国家安全机关以国家安全为理由而对相关信息保密或对泄露保密信息的行为进行处罚”等方面制订、修订或实施相关法律和法规。

此等原则基于国际（包括区域）和国家的法律、标准、良好实践和专家著作而制订。

此等原则仅针对涉及国家安全的信息保密因由，并非针对全部的信息保密因由。所有限制访问的其它公共因由应当至少应符合这些标准。

在“开放社会司法倡议”组织的资助下，在世界各地举行了 14 次会议向来自 70 多个国家超过 500 名的专家咨询后，并与以下四名言论自由和/或媒体自由特别报告员咨询后、与以下一名反恐怖主义和人权问题特别报告员咨询后，（附录所列的）22 个组织和学术中心起草了此等原则：

- 联合国（UN）见解和言论自由特别报告员
- 联合国反恐怖主义和人权问题特别报告员
- 非洲人权和人民权利委员会（ACHPR）言论自由和获取信息自由特别报告员
- 美洲国家组织（OAS）言论自由特别报告员
- 欧洲安全与合作组织（欧安组织）媒体自由代表

## 背景和理由

国家安全和公众知情权两者之间通常有一定的冲突。虽然政府以国家安全为由对信息进行保密的意愿与公众对公共机构掌握的信息的知情权之间经常发生矛盾，然而对近期历史的回顾清楚表明，当公众充分了解到国家活动包括保障国家安全的活动时，合法的国家安全利益实际上会得到最好的保护。

信息访问权允许公众对国家行为监督，不仅可以防止政府官员滥用权利，而且允许公众在国家决策中发挥作用，进而成为真正国家安全、民主参与、健全的政策制订等方面的重要组成部分。为保障充分行使人权，在某些情况下，有必要对相关信息保密，从而保障合法的国家安全利益。

事实表明，当涉及国家安全时，许多国家的法院对政府要求表现出最低的独立性和最高的服从性。因此，保持适当的平衡就变得更困难。许多国家的“安全法”规定了这样的“服从性”。当问题涉及国家安全风险的可能性极小或仅政府声称涉及国家安全风险时，此等规定导致信息权及证据的普通规则、被告人的权利等无法行使或适用。政府过度利用国家安全问题将严重破坏针对政府权力滥用的制度保障：独立法院、法治、立法监督、媒体自由和开放政府。

鉴于上述长期存在的挑战及近年来发生的事实——世界上很多国家已着手采用或修改保密制度和相关法律，我们制订了此等原则。多项发展助长了这个趋势。自柏林干墙倒塌后，在信息访问权领域最重要的一项发展大概就是，多个国家快速通过了诸多关于信息访问法律，至此等原则发布之日，全世界 95 个国家超过 52 亿的人享有信息访问权——如果不是实际权利，至少是法律上的权利。这些国家的人民——通常是第一次面对这样的问题，即是否应当对信息保密及在何种情况下应当对信息保密。另外的发展就是政府面对恐怖主义及恐怖威胁的反应及在民主转型背景下通过法律对保密事宜进行规管方面的利益，促进了保密立法建议的增加。

# 关于国家安全和信息权利的全球性原则

（“茨瓦内原则”）

于南非茨瓦内最终定稿  
于 2013 年 6 月 12 日发布

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 序言.....                            | 1  |
| 定义.....                            | 3  |
| 第一部分：基本原则.....                     | 4  |
| 第二部分：基于国家安全理由而不予公开的信息及应予披露的信息..... | 7  |
| 第三部分 A：关于信息保密及解密的规则.....           | 12 |
| 第三部分 B：处理关于信息要求的规则.....            | 14 |
| 第四部分：国家安全和信息权利的司法方面.....           | 16 |
| 第五部分 负责监督安全部门的机构.....              | 18 |
| 第六部分：公职人员为公共利益而作的披露.....           | 20 |
| 第七部分：对制裁或抑制信息公开措施的限制.....          | 25 |
| 第八部分：总结原则.....                     | 26 |
| 附录：合作组织.....                       | 26 |

## 序言

参与起草此等原则的组织和个人：

忆及 获取国家掌握的信息是每个人的权利，因此这项权利应当受到那些精心起草的法律的保障。这些法律应当对获得信息的例外情形做狭义规定，并规定独立法院、议会监督机关及其它独立机构的监督权利；

认识到国家可以某些合法利益为由（包括以国家安全为由）而对特定信息保密；强调在信息保密和信息披露之间保持适当平衡对民主社会来说至关重要。这种平衡是民主社会的安全、进步、发展和福祉的关键，也是人们充分享有人权和基本自由的必要条件；

申明如果人们能够监视政府行为并充分参与到民主社会中，允许人们获取公共机构掌握的信息（包括有关国家安全的信息）是极为重要的；

注意到此等原则的基础是有关人们对公共机构掌控的信息的访问权限和其它人权的国际法和标准、不断发展的国内实践（尤其是国际及国内法院和法庭判决所反应的结果），国际社会认可的一般法律原则及专家著作；

谨记《世界人权宣言》、《公民及政治权利国际公约》、《非洲人权和人民权利宪章》、《美洲人权公约》、《欧洲人权公约》及[《欧洲委员会官方文件访问权公约》](#)的相关规定；

进一步谨记《美洲人权委员会言论自由原则宣言》；《美洲信息获取法范例》、《非洲言论自由原则宣言》及《非洲信息获取法范例》；

忆及2004年联合国见解和言论自由特别报告员、欧安组织媒体自由代表与美洲人权委员会言论自由特别报告员的联合宣言，2006年、2008年、2009年和2010年的上述三位专家及非洲人权和人民权利委员会言论自由和获取信息自由特别报告员的联合声明，2010年12月联合国和美洲特别报告员对维基解密网站的联合声明，以及2010年威尼斯委员会通过的关于反恐主义措施和人权的报告；

进一步忆及1995年由“第十九条”组织召集的专家组通过的《关于国家安全、言论自由和信息访问自由问题的约翰内斯堡原则》，和1997年国家的安全研究中心（CNSS）和波兰赫尔辛基人权基金会阐述过的《民主宪政国家对安全部门的监督和问责原则》；

注意到某些国际原则——例如《非洲信息获取法范例》、《联合国工商企业与人权问题指导原则》（“鲁格原则”）、《武器贸易条约》、《经合组织对跨国企业的指导方针》、《“武装冲突期间各国关于私营军事和安保公司营业的相关国际法律义务和良好惯例”的蒙特勒文件》等文件中包含的原则——认识到，在某些情况下对工商企业（或与之相关的）的信息访问权是极为重要的，且其中某些已明确指出，在国家安全部门经营的私营军事和安保公司向公众公开一定信息是必要的；

注意到上述原则未提及关于“情报收集、个人数据管理或情报共享”等问题的实质标准，但2010年时任联合国“在打击恐怖主义同时促进和保护人权和基本自由”的特别报告员马丁·舍伊宁（Martin Scheinin）按联合国人权理事会的要求而发布的《关于针对情报部门及对其监督的法律和制度框架的良好惯例》提及了此等实质标准；

认识到联合国安全理事会第1373号决议所呼吁的各国有效共享情报的重要性；

进一步认识到以国家安全的名义对公共和独立监督设置的障碍，增加了以下风险，即非法、腐败和欺诈行为，可能发生且可能被隐瞒；并认识到侵犯隐私和其它个人权利的情况经常以国家安全保密为借口而发生；

关注到对国家安全信息过度保密的成本，包括对各政府机构和联盟之间信息共享的阻碍，无力保护合法机密，无法在杂乱的信息中找到重要信息，多个政府机构重复收集信息，安全管理人员过多造成的重负；

强调，此等原则重点关注公众的信息权，涉及在押犯人及侵犯人权案件受害人的信息权，且涉及那些对信息有更高要求之人士的信息权（但仅限于其权利与公众信息权紧密关联的情况）；

承认某些不应当以国家安全为由而保密的信息，可能以国际法承认的各种其它理由而获保密——例如，国际关系、司法程序公正、诉讼当事人权利、个人隐私权——始终遵循的原则是，仅可在对这些信息保密明显比将之公开更符合公共利益的情况下，对信息保密；

希望就国家安全与信息权交叉领域最具挑战性的一些问题，尤其是涉及尊重人权和民主问责的问题，向各国政府、立法机构和监管机构、公共机构、法律起草者、法院、其他监督机构和民间社团提供实际的指导；

致力于制定符合普世价值和普遍适用的原则；

认识到各国面临着差异很大的挑战，努力在信息披露的公共利益与为保护合法的国家安全利益而保密之间保持平衡，且认识到虽然这些是普遍原则，但是它们的实际应用可能与当地现实包括不同的法律制度相呼应；

建议国家、区域和国际等不同层级的适当机构采取步骤，传播、讨论此等原则，并尽可能地赞同、采用和/或执行此等原则，逐步全面实现第一条原则中规定的信息权。

## 定义

在此等原则中，除非文意另有所指，下列词语定义如下：

**“国家安全部门内的工商企业”**是指在国家安全部门内从事或已从事任何贸易或业务的法人，但其业务仅限于：作为（包括但不限于）军备、设备和情报服务、设施、人员或产品的外包商或供应商。这里的“国家安全部门内的工商企业”包括私营军事和安保公司（“私营军保”），但不包括作为非盈利机构或非政府组织的法人。

**“独立”**是指在制度上、财务上和业务上不受行政部门（包括所有安全部门主管机关）的影响指导或控制。

**“信息”**是指任何文件材料的原件或副本（不论其物理特征如何）及其它有形或无形的材料（不论其以任何形式存在或载于任何介质）。本条所称信息包括但不限于记录、通信、事实、意见、建议、备忘录、数据、统计、书籍、图纸、计划、地图、图表、照片、音频或视频记录、文件、电子邮件、日志、样品、模型及任何电子形式的数据。

**“有关公共利益的信息”**是指不仅限于个人利益而是公众关注的信息或关系到公共利益的信息；披露此等信息“符合公共利益”，例如它有助于公众了解政府活动。

**“合法的国家安全利益”**是指，符合国际法和国内法的利益，其真实目的和主要影响是保障国家安全。（第九条原则列举了为保障合法的国家安全利益而有必要不予公开的信息类别。）真实目的或主要影响是保护与国家安全无关的利益的国家安全利益是不合法的，例如为使政府或官员免于尴尬或免于暴露其不法行为，隐瞒有关侵犯人权、其它违反法律的行为、公共机构运作的信息，加强或延续特定的政治利益、政党或意识形态，或压制合法抗议。

**“国家安全”**未在此等原则中定义。第二条原则提出了一项建议，即“国家安全”应当由本国法律严格定义且应当符合民主社会的需求。

**“公共机构”**包括政府、宪法机关和立法机关的各级行政、立法和司法的分支机构（包括安全部门），政府拥有或控制的非国家机构或作为政府代理人的非国家机构。“公共机构”还包括

那些履行公共职能、提供公共服务、利用公共资金或津贴而经营的私营机构或其他实体，但仅限于其履行公共职能、提供公共服务、利用公共资金或津贴方面。

“公职人员”或“公务员”是指公共机构（包括安全部门）的在职或前任公共雇员、外包商或分外包商。“公职人员”或“公务员”还包括政府拥有或控制的非政府机构或作为政府代理人的非政府机构的雇员，以及履行公共职能、提供公共服务、利用公共资金或津贴而经营的私营机构或其他实体（但仅限于其履行公共职能、提供公共服务、利用公共资金或津贴方面）的雇员。

“制裁”作为名词使用时，是指任何形式的罚款或处罚，包括刑事的、民事的和行政的制裁措施。作为动词使用时，“制裁”是指使上述形式的罚款或处罚生效。

“安全部门”的定义包括：（i）提供安全服务者，包括但不限于武装部队、警察和其他执法机构、准军事部队、情报和安全部门（军事和文职人员）；及（ii）所有负责对“提供安全服务者”进行协调、控制和监督的行政机构、部门和部委。

## 第一部分：基本原则

### 第一条原则：信息权

- (a) 每个人都有权寻求、接收、使用和传播由或代表公共机构掌握的信息或公共机构依法有权访问的信息。
- (b) 国际原则也认可在国家安全部门内的工商企业（包括私营军事和安保公司）有责任披露与合理地预期可能影响人权的情况、活动或行为有关的信息。
- (c) 有义务披露信息的机构应根据第一条原则（a）款和（b）款的规定按要求披露信息，仅受限于法律规定的以及为防止给合法利益（包括国家安全）造成特定的可识别危害所必需的有限例外。
- (d) 只有具体负责保障国家安全的公共机构可以以国家安全为由拒绝提供信息。
- (e) 任何工商企业以国家安全为由而拒绝提供信息，必须由负责保护国家安全的公共机构给予明确的授权或经其确认。

*注意：只有政府对国家安全承担最终责任，因此如果信息将危害国家安全，只有政府才可主张不得披露该信息。*

- (f) 公共机构负有积极义务，主动公布有关公共利益的信息。

### 第二条原则：此等原则的适用

- (a) 根据第一条原则，政府认定或确认披露某些信息将危害国家安全。此等原则适用于对此等信息行使访问权的情形。

- (b) 考虑到国家安全是限制信息公开的最重要的理由之一，当公共机构以其他公共理由——包括国际关系、公共秩序、公共健康和安全、法律执行、今后提供自由和开放的建议、有效的政策制订和国家经济利益——主张限制人们访问信息时，它们必须至少符合此等原则规定的“限制信息访问权的标准”。
- (c) 以符合民主社会习惯的方式在一国法律框架内明确界定“限制信息访问权”，是一种良好实践。

### 第三条原则：以国家安全为由限制信息权

除非政府可以证明以下情形，否则不得以国家安全为由对信息权加以限制：（1）限制（a）系法律规定的限制，且（b）系民主社会之必要规定，且（c）为保护合法的国家安全利益之目的；（2）法律规定了防止权力滥用的充分保障，包括独立监督机构对此等限制的效力进行及时、完整、可获取且有效的监督及法院对此等事项的全面审查。

- (a) *系法律规定的限制*。法律必须以易理解、清楚、狭义的方式进行明确的规定，使每个人了解何等信息不予公开、何等信息应予以披露及与信息有关的何等行为将受制裁。
- (b) *系民主社会之必要规定*。
- (i) 信息披露对合法的国家安全利益造成重大危害的风险必须是真实且可识别的。
  - (ii) 披露带来危害的风险必须大于披露带来的总体公共利益。
  - (iii) 限制必须遵守比例原则，必须是为防止危害可采用的限制最少的手段。
  - (iv) 限制不得损害信息权的本质。
- (c) *为保护合法的国家安全利益之目的*。基于国家安全理由而不予公开的信息类别应当狭义界定，且应在法律中明确规定。

*注意：“合法的国家安全利益”之定义见上文——定义部分。如果一国未按照第二条原则的建议而在法律中对国家安全作明确定义，那么第三条原则（b）款的规定更重要。*

*此等原则未对“公共利益”进行定义。第十条原则规定了有关重大公共利益的信息的类别清单，相关机构应主动公布此等类别且不得拒绝公开此等类别下的信息。第三十七条原则规定了涉及重大公共利益的不法行为的类别清单，公务员应当且可以披露此等信息，无须畏惧报复。*

*为平衡披露给公共利益带来危害的风险，应当考虑缓解此等风险的可能性，包括要求合理的资金支出等手段。以下是一份说明性的因素清单，供相关机构在“决定披露信息的公共利益是否超过其带来危害的风险”时参考：*

- *披露利大于弊的因素：披露的合理预期为：（a）促进对公共事务的公开讨论；（b）加强政府的问责制；（c）将促进就重要问题或重大利益事项进行积极和知情的辩论；（d）促进对公共资金支出的有效监督；（e）揭示政府决定的理由；（f）有助于保护环境；（g）揭示对公众健康或安全的威胁或（h）披露“违反人权或国际人道主义法的行为”或帮助建立“针对违反人权或国际人道主义法的行为”的问责制。*

- *披露弊大于利的因素：披露可能会构成“对合法的国家安全利益造成危害”的真实且可识别的风险。*
- *不相关的因素：披露的合理预期为：（a）导致政府或官员遭受尴尬或公众对政府和官员丧失信心，或（b）削弱政党的影响或意识形态。*

*如果披露可能对一个国家的经济造成损害，则这一因素在决定是否披露时应为相关因素，且决定是否披露的理由应是经济利益而非国家安全。*

#### **第四条原则：公共机构建立限制之合法性的义务**

- 当公共机构限制信息披露时，其有义务证明此等限制的合法性。
- 对信息权应当做广义解释和适用，而对信息权的限制应当做狭义解释。
- 在履行此等义务时，公共机构仅断言有危害的风险并不能满足其义务，而应当就其断言提供具体实质的理由。

*注意：根据第二十六条原则和第二十七条原则，任何寻求获得信息的人士都应当有公平的机会，就所主张的风险评估的基础向相关行政机构及司法机构进行质疑。*

- 在任何情况下不得仅以某人断言（例如某部长或其他官员签发的证明“披露将对国家安全造成危害”）作为被质疑问题的结论性证据。

#### **第五条原则：对公共机构无例外**

- 对任何公共机构——包括司法机构、立法机构、监督机构、情报机构、武装部队、警察、其他安全机构、国家元首和政府办公室及前述任何机构的下设机关，不得免除其信息披露义务。
- 如果信息由外国、政府间组织、特殊公共机构或某一机构的内设部门提供或共享，则不得以此为基础主张此等信息涉及国家安全而拒绝披露。

*注意：关于外国或政府间组织提供的信息，请参阅第九条原则（a）款及（v）款的规定。*

#### **第六条原则：监督机构的信息访问权**

所有监督、监察和上诉机构（包括法院和法庭）都应当有权获得与履行其职责的能力有关的、任何密级的信息（包括国家安全信息）。

*注意：第三十二条原则对本原则进行了扩展。本条原则并未规定监督机构向公众披露信息的义务。第三十五条原则规定了监督机构不得公开“此等原则所称的法律规定的保密信息”。*

#### **第七条原则：资源**

各国应投入足够的资源，采取其他必要的措施，如颁布相关条例、进行适当的档案管理，确保在实践中遵守此等原则。

## 第八条原则：国家紧急状态

当公共紧急状态出现且威胁到国家存亡，官方根据国内法和国际法合法宣布紧急状态后，该国仅可以在情况迫切程度严格要求的范围内克减其关于“寻求、接收和传播信息的权利”方面的义务，但此等义务克减不得违背该国在国际法方面的其它义务，且不得有任何歧视。

*注意：“寻求、接收和传播信息和观点”权利的某些方面是享有不容克减的权利的基础。此等权利即使在公共紧急状态时期亦应受到充分尊重。第十条原则所列举的信息类别是为例证，但此等例证并非穷尽。*

## 第二部分：基于国家安全理由而不予公开的信息及应予披露的信息

### 第九条原则：合法不予公开的信息

(a) 公共机构可以国家安全为由限制公众访问信息的权利，但这种限制应当符合此等原则的其它规定，信息由公共机构掌握且属于以下类别之一：

(i) 有关正在进行的防御计划及运行和能力的信息在此等信息有效期内不得公布。

*注意：“此等信息有效期内不得公布”意味着，一旦敌对方不能利用此等信息透露的任何内容了解该国的准备状态、能力或计划，便要求披露此等信息。*

(ii) 有关一国的武器系统及其它军事系统（包括通讯系统）的生产、能力或使用情况。

*注意：此等信息包括关于技术数据和发明的信息及关于生产、能力或使用的信息。应向公众提供武器和其它军事系统的预算限额的有关信息。请参阅第十条原则 C（3）款及 F 款的规定。《武器贸易条约》鼓励各国建立并公布“常规武器控制清单”，这是一种良好实践。公布有关武器、设备和部队人数的信息也是一种良好实践。*

(iii) 为防止军事威胁或行为、蓄意破坏的威胁或行为而采取的保障领土安全、重要基础设施或重要国家机构(重要机构)的具体措施的信息；此等信息的效力依赖于保密；

*注意：“重要基础设施”是指有形或虚拟的战略资源、资产和系统。此等资源、资产或系统对一国来说至关重要，对其破坏或令其失效将削弱国家安全。*

(iv) 关于或来自情报工作的运作、来源和方法的信息且涉及国家安全事项；和

(v) 外国国家或政府间组织提供的、关于国家安全事项的信息且提供方明确期待对其保密，以及涉及国家安全事项的其他外交通信。

*注意：以书面形式记录此等期待是一种良好实践。*

*注意：在涉及恐怖主义及反恐措施的特殊信息属于上述类别的范围内，根据本条原则及此等原则的其它规定，公众访问此等信息的权利应当受到以国家安全为由而不予公开的限*

制。同时，有关恐怖主义或反恐怖措施的某些信息可能涉及重大公共利益：参见第十条原则的A款、B款及H(1)款的规定。

- (b) 一国法律应当明确制定详尽的信息类别清单，对上述类别做狭义规定。就此而言，这是一种良好实践。
- (c) 根据第二条原则(C)款的规定，一国可以在上述类别清单中增加信息类别，但应当特别界定增加的类别并对其做狭义定义，且对保障法律中规定的合法的国家安全利益来说，对此等信息保密是必要的。在增加此等类别时，该国应当解释，披露此等类别的信息将对国家安全造成何等危害。

### **第十条原则：高度推定应披露或披露涉及极重要利益的信息类别**

鉴于其对民主监督过程和法治的特殊重要性，某些信息类别（包括以下所列类别），关系到特殊的重大公共利益。因此，有力地推定（在某些情况下为当务之急）此等信息应当公开且积极披露。

以下类别中的信息高度推定其应当予以披露。只有在情况极其特殊时，以符合其它原则规定的方式、在严格的时间限制内且无合理措施防止披露带来的危害时，才能以国家安全理由依法拒绝公开此等信息。某些子类别下信息（如下规定）的披露在本质上关系到极其重要的公共利益。以国家安全为由而拒绝披露此等信息，则显得毫无道理可言。

#### **A. 违反国际人权和人道主义法行为**

- (1) 公共利益的重中之重，就是披露关于严重侵犯人权之行为或严重违反国际人道主义法之行为的信息，包括国际法规定的犯罪、系统或广泛地侵犯自由和安全权利的信息。在任何情况下不得以国家安全为由拒绝披露此等信息。
- (2) 就有关其他侵犯人权或违反人道主义法的行为的信息，高度推定应当对其予以披露。在任何情况下不得以国家安全为由拒绝披露信息，从而达到“阻碍对侵权行为追究责任或剥夺受害者获得有效救济”的目的。
- (3) 当一国处于司法过渡时期，在此期间，该国尤其需要确保真理、正义、赔偿并保证不会重演问题，因此，向社会公开旧制度下侵犯人权的总体情况关系到极为重要的公共利益。继任政府应立即完整地保护并保存此类信息，并毫不延迟地公开前任政府隐瞒的此等信息记录。

*注意：请参阅第二十一条原则(C)款对“搜索或重建侵犯人权行为的信息的义务”的规定。*

- (4) 凡对是否存在侵权行为不确定且有争议或怀疑时，本原则适用于那些独立或与其他信息相结合可以揭示所指控侵权真相的信息。
- (5) 本原则适用于有关已经发生或正在发生的侵权的信息，且不论此等侵权由掌控此信息的国家或其它国家做出。

(6) 本原则所涵盖的关于侵权的信息包括但不限于以下内容：

- (a) 关于“构成侵权的行为或不作为及其发生日期、情况、以及失踪者或遗体的位置（如适用）”的完整描述和记录。
- (b) 在不侵犯受害者及其亲属、证人的隐私权和其它权利的前提下，关于受害者的身份信息；可能与保障人权相关的、关于其人数和特征的综合和其它无名的数据。

*注意：如果当事人或已故当事人的家人明示且自愿要求保密，或保密更符合当事人的愿望或弱势群体的特殊需要，则受害者及其亲属和证人的姓名和其他个人数据等信息不应向公众披露，以避免对他们造成更深的伤害。关于性暴力的受害者，只有他们明示同意披露其姓名和其它个人数据时，才可以对外披露。（18岁以下）的儿童受害者不应向公众披露其身份。在解释本原则时应当谨记：各国政府在各个时期都曾以个体隐私权为由阻止公开侵犯人权的信息。此处所称个体隐私权包括正在或已遭到严重侵权之人士的隐私权，而不考虑被侵权个人的真实意愿。然而，上述附加说明不应排除公开综合或无名数据。*

- (c) 以下机构名称和个人姓名：实行侵权行为或对侵权应当负责的机构和个人，及（更广泛地）在侵权发生时出现或牵涉其中的安全部门单位及其上级和指挥官；以及关于他们的指挥和控制程度的信息。
- (d) 关于侵权的原因及未能防止其发生的原因。

## **B. 保障人身自由和安全的权利，禁止酷刑和其他形式的虐待以及保障生命权**

本原则所涵盖的信息包括：

- (1) 授权国家剥夺个人生命权的法律法规，关于剥夺自由的法律法规，包括规定对权利受影响之人士拘留的理由、程序、转移、待遇或条件（包括审讯方法）的法律法规。此等法律法规的披露涉及极其重要的公共利益。

*注意：第十条原则所称的“法律和法规”包括所有基本立法、授权立法、制定法、法规和条例，以及由总统、总理、部长或其他公共机构签发的法令和行政命令，以及具有法律效力的司法命令。“法律和法规”还包括行政官员所作的具有权威性的规则或法律解释。*

*剥夺自由包括任何形式的逮捕、拘留、监禁或拘禁。*

- (2) 国家或代表国家实施的剥夺人身自由的行为发生地及此等被剥夺自由的人士的身份、及对其指控的罪名或对其拘留原因。本规定亦适用于武装冲突期间。
- (3) 关于任何人士在拘留期间死亡的信息，关于国家负责的剥夺某人生命的信息，包括关于此等被杀人士的身份、死亡时情况及其遗体所在地点的信息。

*注意：任何情况下，不得以国家安全为由而拒绝公开相关信息，从而导致发生秘密拘留、设立和运作秘密拘留场所、或者秘密处决。任何情况下，关于国家或国家授权、支持或默许剥*

夺其自由的人士，不得向其家人或对其福利有合法利益的人隐瞒或拒绝透露此等人士的命运或下落。

关于被剥夺自由人士、在拘留期间死亡人士或国家执法人员致死的人士，如果其本人或死亡人士的家人明确且自愿要求不予公开、并且符合人权，在保护其隐私权的必要范围内可以不向公众公开其姓名及其它个人信息。被剥夺自由的儿童的身份不应向公众公开。然而，上述附加说明不应排除公开综合或无名数据。

### **C. 政府的结构和权力**

本原则所涵盖的信息包括但不限于以下内容：

- (1) 所有军事、警察、安保和情报机构及其下级单位。
- (2) 适用于上述机构及其监督机构、问责制度的法律法规及此等机构的行政首长的姓名。
- (3) 评价和控制公共资金支出所需信息，包括此等机构的总体预算毛额、主要列支项目和基本支出信息。
- (4) 在有关国家安全事务方面，国家缔结的双边和多边协定的存在情况及其条款，以及国家作出的其他主要的国际承诺。

### **D. 使用军事力量或获得大规模毁灭性武器的决定**

- (1) 这一原则所涵盖的信息包括：关于决定派遣作战部队或采取其他军事行动的信息，包括确认采取此等行动的事实、行动的总体规模范围、行动的根本原因说明、以及“能证明公开理由所称的部分事实是错误的”信息。

注意：关于行动的“总体”规模范围，披露应当仅限于“可以满足重大公共利益、使公众可以获取关于派遣作战部队决定的信息”的程度，不须披露此等军事行动的具体实施细节（参见第九条原则）。

- (2) 一国拥有或获得核武器或其他大规模毁灭性武器之信息，是有关重大公共利益的问题，不应保密，然而不一定提供它们的制造和作业能力的详细信息。

注意：本条分原则不得被理解为“赞同以任何方式获得这种武器”。

### **E. 监视**

- (1) “有关各种监视、以及授权监视、选择监视目标的程序、以及使用、共享、存储和销毁被截取材料的程序”的总体法律框架应当向公众公开。

注意：此等信息包括：(a) 有关各种形式的公开监视或秘密监视（包括间接监视，例如分析和数据挖掘及其它可能使用的监视手段）的法律；(b) 允许的监视目标；(c) 要求发起或继续监测的怀疑阈值；(d) 监视措施的时间限制；(e) 授权和审查这类措施的程

序；(f) 为国家安全目的而可以收集和/或处理的个人数据类型；和 (g) 适用于使用、保留、删除和传输此等数据的标准。

- (2) 公众应当有权获取被授权进行监视的机构的相关信息和使用监视的相关统计信息。

*注意：此等信息包括每年具体授权进行特定监视的政府机构的身份信息；各机构每年获得的监视授权数量；每年受监视的人数、受监视的通讯数量的最大限度资料；是否有未经具体授权而进行的监视，如有，由何等政府机构所为。*

*如果监视按照法律实施且符合尊重人权的义务，则公众的知情权并不一定扩展到此等监视的事实或实施的详细信息。在至少监视期结束之前，此等信息可以不向公众和受监视人士公开。*

- (3) 此外，应当允许公众充分了解关于非法监视的事实。在不侵犯受监视人士的隐私权的前提下，应在最大程度披露有关此等监视的信息。

- (4) 此等原则涉及公众的信息访问权利，并不妨碍已经或认为可能已经受监视的人士的其他实体权利和程序权利。

*注意：在不损害正在进行的运作或来源、手段的前提下，公共机构应当通知受到秘密监视的人士（至少与采用措施的类别、日期、负责授权采取监视措施的机构相关的信息）。这是一种良好实践。*

- (5) 本原则规定的“高度推定应予披露”不适用于仅涉及监控外国政府活动的信息。

*注意：如系第十条原则 (a) 款规定的情况，则通过秘密监视获得的信息包括外国政府的活动应予披露。*

## **F. 财务信息**

本原则所涵盖的信息包括足以使公众了解安全部门财务状况以及安全部门的财务规则的信息。此等信息应当包括但不限于：

- (1) 显示列支大项的部门和机构预算；
- (2) 显示列支大项的年度财务报表；
- (3) 财务管理规则和控制机制；
- (4) 采购规则；及
- (5) 最高审计机构和负责审核安全部门财务的其它机构出具的报告，包括此等报告中被定为保密信息的摘要部分。

## **G. 对违反宪法和法律的行为及其它滥用权力行为的问责制**

本原则所涵盖的信息包括公共机构或人员违反宪法和法律的行为和其它滥用权力行为的认定、特征和范围等有关信息。

## **H. 公共卫生、公共安全或环境**

本原则所涵盖的信息包括：

- (1) 在自然原因或人类活动（包括国家行动或私人公司的行动）引起的、对公共卫生、公共安全或环境的迫切或实际的威胁的情况下，所有可以使公众了解此等威胁或采取措施防止或减轻此等威胁带来的危害的信息。
- (2) 关于自然资源开发、污染和排放清单、拟建或现存的大型公共工程或资源提取物对环境的影响、有关特别危险设施的风险评估和管理计划等其它信息和定期更新。

## 第三部分 A：关于信息保密及解密的规则

### 第十一条原则：公开信息保密的原因的义务

- (a) 无论一国是否有保密信息界定的正式过程，公共机构有义务公开信息保密的原因。

*注意：“保密信息界定”是对信息的处理过程。在此过程中，相关机构对包含敏感信息的记录进行审查并予以标记，标明谁具有访问权限，并说明此等记录是如何被处理的。建立正式的保密信息界定制度是一种良好实践，以减少任意性和过度保密。*

- (b) 本条所称原因应当表明信息的狭义类别（其应属于第九条原则所列类别之一），并描述披露此等信息可能导致的危害及其严重性和可能性。
- (c) 如果使用密级，应使其级别与理由中确认的危害的程度和可能性一致。
- (d) 当信息进行保密界定时，（i）应对此等记录加以保护标记、指示级别（如有）及其最长保密期限和（ii）应提供一份声明，表明设定该密级和保密期间的需求。

*注意：我们鼓励提供说明每个保密信息界定决定理由的声明，因为它可以使官员注意到披露会导致的具体危害，且它会推进解密和披露的过程。逐段标记将进一步促进在披露文件未保密部分方面的一致性。*

### 第十二条原则：公众访问保密信息界定规则的权利

- (a) 公众应当有机会在有关保密信息界定的程序和标准生效前对其发表意见。
- (b) 公众应当能够获取保密信息界定的程序和标准的书面资料。

### 第十三条原则：关于保密信息界定的授权

- (a) 只有依法经特别授权或指定的官员才有权进行保密信息界定。如果未经指定的官员认为某信息应属保密信息，则可以暂时将此等信息设为保密信息并标以明确的期限，直至经指定的官员对此等保密建议进行审核为止。

*注意：如果无法律规定控制有关机构对信息保密进行界定，则至少应当采取一种良好实践——在法规中指定代理机构履行此等职责。*

- (b) 负责决定保密信息界定的人员的身份应可追溯或有文件记录。在确保问责制的前提下，如有迫不得已的理由，可以隐瞒其身份。
- (c) 依法指定的官员应将其界定保密信息的权力分配给其行政效率高的高级下属（但数量应尽可能少）。

*注意：公布有权界定保密信息的人数及可以访问保密信息的人数的相关信息，是一种良好实践。*

#### **第十四条原则：推行有关信息保密界定的内部质疑**

如果公职人员（包括附属于安全部门的公职人员）认为信息保密界定不恰当，可以就此进行质疑。

*注意：考虑到安全机构的高度保密文化，大多数国家未建立或指定独立机构受理来自安全人员的投诉，且有关保密信息的披露比其他信息的披露往往导致相关人员受到更多的处罚，因此，安全部门的人员提出质疑应受到特别的鼓励。*

#### **第十五条原则：保存、管理和维护有关国家安全的信息的义务**

- (a) 公共机构应当按照国际标准保存、管理和维护相关信息。<sup>1</sup> 只有在法律允许的情况下，可以免除对信息的保存、管理和维护。
- (b) 应当妥善维护的信息。文件归档系统应当统一、透明（但不显示合法保密的信息）、全面，以便特定的访问要求可以找到全部相关的信息，即使该信息未披露。
- (c) 每个公共机构应就其掌握的保密记录，创建详细和准确的列表，将其公开并定期审查和更新，但特殊文件除外（如有）。根据第十九条原则，此等例外文件的存在情况可以合法地不予披露。

*注意：每年更新此等列表是一种良好实践。*

#### **第十六条原则：保密期的时间限制**

- (a) 如果保密是保护合法的国家安全利益的必要手段，可以国家安全为由拒绝公开相关信息。拒绝公开信息的决定应当定期审查，以确保符合本原则。

*注意：（我们认为）“一国法律规定对此等决定至少每五年审查一次”是一种良好实践。多个国家要求进行此等审查的期限更短。*

---

<sup>1</sup>此处所称国际标准包括：国际档案理事会（ICA），[《档案访问原则》](#)（2012年）；[《国际档案宣言》](#)（国际档案理事会2010年通过，经联合国教科文组织认可）；《欧洲委员会[关于档案访问的欧洲政策的第R（2000）13号建议](#)》（2000年）；Antonio González Quintana及国际档案理事会，[《关于人权保护的档案政策：联合国教科文组织和国际档案理事会编写的更新更全的报告》](#)（1995年），[关于前专制政权国家安全部门的档案管理](#)（2009年）。

(b) 设定保密的机构应当指定保密失效的日期、条件或情形。

*注意：对“此等保密期限或保密失效具体条件、情形”进行定期审查是一种良好的实践。*

(c) 任何信息不得无限期地保密。有关基于国家安全理由而作的保密，其推定的最长期限应当由法律规定。

(d) 仅在例外情况下，可以根据另外的决策者的新决定在超过推定的失效期限后对信息保密，且应设定新的失效期限。

### **第十七条原则：解密程序**

(a) 国家立法机构应明确规定政府在协调、监督和执行“政府解密活动”方面的责任，包括统一和定期更新解密指导。

(b) 应当有确定涉及公共利益的保密信息的解密优先级的相关程序。如果涉及公共利益的信息（包括第十条原则所列的类别），因其特殊敏感性而被归为保密信息，应尽快对其解密。

(c) 国家立法机构应建立关于整体（批量和/或抽样）解密的程序。

(d) 国家立法机构应当对不同类别的保密信息设定其自动解密的固定期限。为最小化解密负担，在可能的情况下，相关记录无须审核即自动解密。

(e) 国家立法机构应设定易用的公共程序，以便公众对文件提出解密要求。

(f) 相关机构应主动披露解密文件，或使之容易为公众获取（例如，通过协调有关国家档案和/或信息获取的立法）。本条所称解密文件包括法院、法庭或其它监督、监察或上诉机构解密的文件。

*注意：本原则不影响到序言部分第 15 段的但书对“其它拒绝披露的理由”的规定。*

*注意：其它的良好实践包括以下内容：*

- *定期考虑在解密过程中使用新技术；及*
- *定期向具有建立解密优先级（包括自动解密和整体解密）方面专业知识的人士进行咨询。*

## **第三部分 B：处理关于信息要求的规则**

### **第十八条原则：应当考虑对已保密信息的要求**

在决定如何回应提供信息的要求时，“此等信息为保密信息”这一事实也不应当是决定性因素。相反，掌控该信息的公共机构应根据此等原则考虑该要求。

### **第十九条原则：确认或否认的责任**

(a) 收到提供信息的要求后，公共机构应确认或否认其是否持有所要求的信息。

- (b) 在极特殊的情况下，根据第三条原则，“某特定信息是否存在”一事可能被列为保密信息。如果司法机构同意此等可能性，则拒绝回应“关于此信息是否存在”的要求应当基于以下原因：仅仅确认或否认此信息的存在，便将产生“对某特定类别的信息造成危害”的风险。该国法律法规指定该类别的信息应当享有此等例外待遇。

## **第二十条原则：以书面形式声明拒绝理由的义务**

- (a) 如果公共机构拒绝关于某信息的全部或部分要求，则该机构应按照第三条原则和第九条原则规定，在法定的“回应有关信息要求”的期限内，以书面方式说明拒绝的理由。

*注意：第二十五条原则规定，回应此等要求的期限应当在法律中作出明确规定。请参见该条。*

- (b) 该机构还应向要求者提供关于“授权拒绝披露的官员及处理过程”的充分信息，但这样做将泄露相关的保密信息除外。该机构还应提供关于上诉渠道的信息，并允许检查该授权是否符合法律。

## **第二十一条原则：恢复或重建丢失信息的义务**

- (a) 当公共机构无法找到被要求提供的信息时，且含有此等信息的记录本应被维护、收集或制作，该机构应当以合理的努力恢复或重建丢失的信息，以披露给可能提出要求的其他人。

*注意：本原则适用于因任何原因而无法找到的信息，例如，因为此等信息未曾被收集、被毁坏或者无法追踪。*

- (b) 该公共机构的代表应当在宣誓后，在合理的法定期限内，表明为努力恢复或重建此等信息而采取的所有程序；恢复或重建的方式可能会受到司法审查。

*注意：当无法找到法律要求维护的信息时，该问题应当由警方或行政机构调查。调查结果应当公开。*

- (c) 当涉及：(i) 所谓的严重或系统地侵犯人权行为的信息，和/或 (ii) 从广泛侵犯人权的政府向民主政府过渡时期，恢复或重建信息的义务尤其重要。

## **第二十二条原则：披露部分文档的责任**

免于披露仅适用于特定的信息，且不适于整体文档或其他记录。其限制的效力已被证实的特定信息（“免于披露的信息”）应当被保密。如果某一记录包含免于披露和应披露的信息，公共机构有义务将其分割并提供应披露信息。

## **第二十三条原则：说明保密信息的义务**

如果公共机构拒绝披露其掌握的信息，则其应当尽量说明该信息具有的所有特征。至少，该机构应披露此等不公开信息的数量，例如通过估算页数。

## 第二十四条原则：以可用格式提供信息的义务

公共机构应尽可能使用要求者首选的格式来提供信息。

*注意：例如，上述规定包括，公共机构应按照《联合国残疾人权利公约》的规定，在不增加成本的前提下，利用方便的格式和技术，采取适当措施，及时向残疾人士提供信息。*

## 第二十五条原则：回复信息要求的时间限制

- (a) 回复信息要求的时间限制，包括实情、内部审查、独立机构的决定（如可获得）、司法审查等，应由法律规定，且此等期限应尽量短。

*注意：最好的做法是：与大多数信息获取法规定的要求保持一致，规定在二十个工作日或少于此期限内必须做出实质回复。如果法律未规定回复要求的期限，则回复标准要求的期限应不超过 30 天。考虑到不同的工作量、复杂性和文件敏感性，法律可规定不同的期限。*

- (b) 在紧急情况下要求提供信息，例如为保障某人的生命或自由而要求必要的信息，则应适用加急回复的期限，

## 第二十六条原则：对拒绝披露信息的决定的审查权

- (a) 要求者有权要求一个独立机构就“被拒绝的披露信息要求或与该要求有关的事项”提供迅速、低成本的审查。

*注意：拒绝包括暗示的拒绝或默示的拒绝。应由独立机构审查的事项包括费用、时间表和格式。*

- (b) 独立机构应有必要的能力和资源，以确保审查有效，包括全面访问所有相关信息（包括保密信息）。
- (c) 就所有相关问题，一个人应有权获得主管法院或法庭的独立有效的审查。
- (d) 如果法庭裁决支持不予披露信息，应以书面方式公开具体事实原因及其法律分析，但在特殊情况下且符合第三条原则的情况下除外。

# 第四部分：国家安全和信息权利的司法方面

## 第二十七条原则：一般司法监督原则

- (a) 国家安全的要求不得破坏由依法设立的主管、独立和公正的法庭进行公平审判的基本权利。
- (b) 在任何法律程序中，如果公共机构以国家安全为由拒绝公开信息，法院应该有权审查并确定此等信息是否应保密。未经审查相关信息，法院不得驳回异议。

*注意：为与第四条(d)款原则保持一致，法院不能因仅依赖于“断言涉及保密需求”的摘要或誓章，法院还应当要求提此等断言的证据基础。*

- (c) 法院应保证，就政府拒绝披露信息的案件，寻求获取信息的人士在最大可能范围内获知案情并提出质疑。
- (d) 法院应判决公共机构的主张的合法性及正当性，可以判决强制披露。如果属于部分或全部“不予披露”的信息，法院可以命令采用适当的救济，包括驳回刑事审判程序中指控的罪名。
- (e) 法院应独立评估，公共机构是否正当地触发了“不予披露”的基础；对“不予披露”信息的要求，有关保密的事实不应是结论性的。同样，根据第三条原则中定义的标准，法院应该评估公共机构所称的危害的性质、发生的可能性及披露相关的公共利益。

## **第二十八条原则：公众对司法进程的访问**

- (a) 国家安全的要求不得破坏公众访问司法进程的基本权利。
- (b) 法院判决——包括法庭指令、基本结论、证据和法律推理——应公开，但涉及十八岁以下儿童的利益的除外。

*注意：国际法律不允许以国家安全为由而克减法院公开判决的义务。*

*少年法庭诉讼记录不应公开。涉及儿童的其它司法程序记录一般应对十八岁以下儿童的姓名和身份信息标以密文标识。*

- (c) 公众对司法信息的访问权应该包括：(i) 司法推理，(ii) 案件的发生和进展信息，(iii) 向法院提交的书面辩论，(iv) 法院审理和审判，和(v) 在法院程序中定罪基于的证据，但此等原则允许克减该权利的除外。

*注意：关于公平审判要求的国际法允许，民主社会的法院以“国家安全、道德、公共秩序、当事人隐私或避免损害司法利益”为由，排除所有或部分的公众出席审理过程，但此等限制在当时情况下应当是必要且适当的。*

- (d) 如果公共机构主张因国家安全而有必要严格限制公众访问司法进程，则公众应当有机会就该主张提出质疑。
- (e) 如果法庭裁决司法进程是否应受限制不公开，应以书面方式公开具体事实原因及其法律分析，但在特殊情况下且符合第三条原则的情况下除外。

*注意：本原则的目的并非修改一国关于“公众通常没有访问权的基本程序”的现行法律。它适用的情形：以国家安全为由限制公众通常可以访问的司法进程。*

*公众对法院诉讼程序和材料的访问权具有以下重要意义：(i) 促进实际可知公平和公正的司法诉讼程序；(ii) 促进当事人的正当和更诚实行为；及(iii) 促进增强公众意见的准确性。*

## **第二十九条原则：相关方获取刑事诉讼中的信息的权利**

- (a) 法院不得以国家安全为由禁止被告出席关于自己的审判。
- (b) 在任何情况下，如果被告无机会对相关证据进行审查和反驳，不得对其定罪或剥夺其自由。
- (c) 为保障司法利益及对公共利益的考虑，根据第三条至第六条原则、第十条原则、第二十七条原则和第二十八条原则，公共机构应向被告及其辩护律师披露对被告的指控及相关信息（不论该信息是否保密），以确保公平的审判。
- (d) 如果公共机构拒绝披露的信息对确保审判公平是必要的，则法庭应当暂停审判或驳回指控。

*注意：公共机构在声称对信息保密时，不应依赖此等信息以保障其自身利益，然而他们可以这样做并承担相应的后果。*

*注意：鉴于与司法监督相关的司法审查和披露往往是公开披露信息的重要手段，所以在此等原则中包括了与公众的信息获取权相关的第二十九条原则和第三十条原则。*

## **第三十条原则：相关方获取在民事案件中的信息**

- (a) 公共机构掌握的民事案件的保密信息，应当按照第三条至第六条原则、第十条原则、第二十七条和第二十八条原则规定的方式，进行审查，并考虑公共利益。
- (b) 侵犯人权行为的受害者有权获得有效救济和赔偿，包括公开披露其遭受的虐待。公共机构不得以违反此等权利的方式而拒绝向其披露相关信息和资料。
- (c) 公众也有权要求获得关于严重侵犯人权和严重违反国际人道主义法行为的信息。

# **第五部分 负责监督安全部门的机构**

## **第三十一条原则：设立独立的监督机构**

如果一国尚未建立独立的监督机构，则应建立此等机构负责监督安全部门机构及其运行、条例、政策、财务状况和管理。此等监督机构应该在制度、运行和财务上独立于它们应当监督的机构。

## **第三十二条原则：为履行任务可无限制访问必需的信息**

- (a) 独立监督机构依法应当有权访问履行其任务必需的任何信息。此等访问权应当受法律保障。不论此等信息的密级或机密性，在满足合理的安全访问要求后，对此等信息的访问不应受限制。
- (b) 监督机构应当有权访问的信息包括但不限于：

- (i) 安全部门机构拥有的所有记录、技术和系统，不论其形式或介质，也不论其是否为该机构创建；
  - (ii) 物理位置、对象和设施；及
  - (iii) 监督人员认为与其监督职能有关的人士所持有的信息。
- (c) 公职人员的保密义务不应妨碍他们向监督机构提供信息。提供此等信息不应视为违反了任何法律或合同对此等义务的规定。

### **第三十三条原则：确保对信息访问的权力、资源和程序**

- (a) 独立监督机构应具有适当的法定权力，以便其访问和解释任何其认为履行职责必需的相关信息。
- (i) 此等权力最低限度应包括对公共机构职能部门的当前和前任成员、雇员及公共机构的外包商提出质询，要求和检查相关记录，并检查物理位置和设施。
  - (ii) 如果独立监督机构认为相关人士掌握的信息对监督机构履行职责是必需的，则该监督机构还应当有权对此等人士和记录发出传票，要求听取证人作出（宗教或非宗教的）宣誓后提供的证词，且在必要时请求执法机构提供全面协助。
- (b) 独立监督机构，在处理信息和有说服力的证词时，应考虑除其他外，有关隐私的法律及反对自证其罪和其他正当法律程序要求。
- (c) 独立监督机构应获得必要的资金、技术和人力资源，以使它们能够查证、访问和分析与有效履行其职责有关的信息。
- (d) 法律应规定：安全部门应予以独立监督机构必要的配合，允许独立监督机构访问和了解履行其职能所需的信息。
- (e) 法律应规定：安全部门应积极主动、及时地向独立监督机构披露，监督人员确定为履行其任务必要的特定类别的信息。此等信息应包括但不限于可能违反法律和人权标准的行为。

### **第三十四条原则：独立监督机构的透明度**

#### **A. 信息获取法的适用**

规范的访问公共机构所持有的资料的公共权利实现的法律应适用于安全部门监督机构。

#### **B. 报告**

- (1) 独立的监督机构应当依法定期编制报告，并将之公开。此等报告至少应包含有关监督机构本身的信息，包括关于其任务、成员资格、预算、业务和活动的信息。

*注意：如果相关的安全部门机构未公布关于其任务、架构、预算和一般活动的信息，则上述报告还应当包含此等信息。*

- (2) 如果涉及公共利益（包括第十条原则规定的领域相关利益），独立监督机构还应提供相关的专题、具体案例的研究和调查的公开版本，并尽量提供充分的信息。
- (3) 在其公开报告中，独立的监督机构应尊重相关个人的权利（包括他们的隐私权）。
- (4) 独立监督机构应给受其监督的机构机会，令其对应当公开的报告及时审查，允许其对“报告包含的可能应保密信息”提出异议。哪些内容可以公布最终由独立监督机构决定。

### **C. 外延和可访问性**

- (1) 独立监督机构的法律基础（包括其任务和权力）应当公开且易于获取。
- (2) 独立监督机构应当创建机制，方便文盲、讲少数民族语言的人士、视觉或听觉障碍人士获取该机构工作的相关信息。
- (3) 独立监督机构应提供一系列免费机制，方便公众（包括地理位置遥远的人）与其联络。如果是投诉处理机构，应当便于人们提出投诉或问题。
- (4) 独立的监督机构应具有相应的机制，有效地保护投诉的机密性，保障投诉人姓名不公开。

### **第三十五条原则：对安全部门监督机构处理的信息的保护措施**

- (a) 法律应要求独立的监督机构执行所有必要措施，保护其掌握的信息。
- (b) 立法机构应该有权决定：（i）立法监督委员会的成员和（ii）独立的、非立法监督机构的首长及成员，在他们的任命之前是否应该经过安全审查。
- (c) 如果安全审查是必要的，则该审查应当按以下方式进行：（i）及时地，（ii）根据既定原则，（iii）不受政治偏见或动机的影响及（iv）只要有可能，由不受由其（成员或员工正在接受安全审查的机构）监督的机构进行。
- (d) 根据第六部分、第七部分原则的规定，独立监督机构的成员或员工在该机构的正常报告机制之外泄露保密信息或其它机密，应受到适当的行政诉讼、民事诉讼或刑事诉讼。

### **第三十六条原则：立法机关公开信息的权力**

根据其制订的程序，只要立法机关认为适当，立法机关有权向公众披露任何信息，包括行政部门基于国家安全理由而主张保密的信息。

## **第六部分：公职人员为公共利益而作的披露**

### **第三十七条原则：不法行为的类别**

公职人员披露的信息，不论是否属于保密信息，只要此等信息显示出以下类别之一的不法行为且符合第三十八条原则至第四十条原则规定的条件，则此等披露应被视为“受保护披露”。受保护披露涉及的不法行为可以是已经发生的、正在发生的或有可能发生的行为。

- (a) 刑事违法行为；
- (b) 侵犯人权行为；
- (c) 违反国际人道主义法的行为；
- (d) 腐败；
- (e) 公众健康和安全方面的危险；
- (f) 环境危险；
- (g) 滥用公权；
- (h) 司法不公现象；
- (i) 管理不善或浪费资源；
- (j) 披露上述所列类别的不法行为后遭到的报复；和
- (k) 故意隐瞒任何上述类别之一的情况。

### **第三十八条原则：披露关于不法行为的信息的理由、动机、证据**

- (a) 根据第四十一条原则，如果公职人员披露了关于不法行为的信息，无论此等信息是保密信息或其他机密，只要在披露时满足以下条件，则法律应当保护该人士免遭报复：
  - (i) 作出披露的人士有合理理由相信该信息涉及的不法行为可能属于第三十七条规定的类别之一；并且
  - (ii) 披露符合第三十八条原则至第四十条原则中规定的条件。
- (b) 受保护披露的动机无关紧要，除非此等披露被证明已知是不真实。
- (c) 作出受保护披露的人士不需要出示与披露相关的证据或就披露承担举证责任。

### **第三十九条原则：内部或向监督机构作出或回应受保护披露的程序**

#### **A. 内部披露**

法律应规定公共机构制定内部程序并指定人员接收受保护披露。

#### **B. 向独立监督机构的披露**

- (1) 各国还应当建立或指定独立机构，负责接收和调查受保护披露。此等机构在制度和运行上应独立于安全部门及其它披露信息的机构（包括行政部门）。
- (2) 公职人员应当得到授权向独立监督机构或负责调查的机构作出受保护披露，无须事先在内部披露。
- (3) 法律应保证独立监督机构有权访问所有相关信息，向他们授予必要的调查权力，以确保实现此等访问。此等权力应包括传唤权和要求证人作出（宗教或非宗教的）宣誓后提供证词。

#### **C. 接收披露的内部机构和独立监督机构的义务**

如果有向人内部或独立监督机构作出第三十七条原则下的受保护披露，接收披露的机构应当：

- (1) 调查指称的不法行为，并迅速采取措施在法定期间内解决此等问题，或者与披露人协商后，将其转交有权且胜任进行相关调查的机构；
- (2) 保护要求秘密提交信息的公职人员的身份信息，根据实际情况考虑接受匿名提交；
- (3) 保护披露的信息和披露已作出这一事实，但为纠正不法行为而在将来公开此等信息除外；  
与
- (4) 通知披露人调查的进度和完成及（如可能）采取的步骤或提出的建议。

#### **第四十条原则：公开披露信息的保护**

根据第四十一条原则的规定，如果披露信息涉及第三十七条原则规定的不法行为且披露符合以下标准，则法律应保障相关人士免遭报复：

- (a) (1) 披露人向内部和/或独立监督机构作出了相同或实质上相似的信息披露；并且：
  - (i) 接收披露的机构拒绝或未能按照适当的国际标准对披露内容进行有效调查；或
  - (ii) 披露人未在合理的法定期间内收到合理适当的结果；

或

- (2) 披露人合理地认为有重大的风险，即向内部和/或独立监督机构作出披露，将会导致证据被破坏或隐瞒、证人受干扰或披露人或第三方遭报复；

或

- (3) 没有任何既定的内部机构或独立监督机构可接收披露；

或

- (4) 披露所指的作为或不作为构成对人的生命、健康和安全或对环境构成严重和逼切的危险。

并且

- (b) 披露人仅披露了合理必要的信息量，可以循其发现不法行为；

*注意：如果在披露有关不法行为的过程中，披露人还提供了与不法行为无关的文档，此人仍应受保护免于报复，但披露造成的危害高过其带来的公共利益除外。*

并且

- (c) 披露人合理地认为，信息披露带来的公共利益高于其可能带来的危害。

*注意：“合理地认为”的判断是一个客观与主观混合的判断。披露人必须实际上已（主观）这样判断，且对披露人来说这样做（客观）是合理的。如果有争议，披露人可能需要证明其判断的合理性，最终应通过独立法院或法庭认定其判断是否满足披露保护的条件。*

#### **第四十一条原则：保障披露不法行为的披露人免遭报复**

##### **A. 受保护披露的民事及刑事责任豁免权**

根据第三十七条至第四十条原则，披露人应免于：

- (1) 刑事诉讼程序，包括但不限于，因披露信息保密或其他机密信息而被起诉；或
- (2) 披露信息保密或其他机密信息而发生的民事诉讼程序，包括但不限于索赔和诽谤诉讼。

## **B. 禁止其他形式的报复**

- (1) 对于根据第三十七条至第四十条原则，作出披露或怀疑其作出披露或可能将作出披露的任何人，法律应禁止因此而向其报复。
- (2) 禁止的报复形式包括但不限于以下内容：
  - (a) 行政措施或处罚，包括但不限于：批评函、报复性调查、降级、调动、重新分配职责、不予升级、停止雇佣、可能或故意损害个人声誉的行为，或暂停或撤销忠诚审查；
  - (b) 人身或精神的伤害或骚扰；或
  - (c) 以上所述的任何威胁。
- (3) 在某些情况下，对披露人以外的人采取的行动可能构成禁止的报复。

## **C. 独立监督机构和司法机构对报复的调查**

- (1) 任何人有权就向独立监督机构和/或司法机构举报“与受保护披露有关”的报复行为或报复威胁。
- (2) 独立监督机构收到有关报复行为或报复威胁的举报，应就此展开调查。即使没有举报，此等机构应当也有能力展开调查。
- (3) 独立监督机构应有充分的权力和资源，对任何所称的报复展开有效调查，包括对相关人员和记录发出传票，要求听取证人作出（宗教或非宗教的）宣誓后提供的证词。
- (4) 独立监督机构应尽一切努力，确保对所称的报复进行的程序的公平性，并符合正当程序标准。
- (5) 独立监督机构应该有权要求公共机构采取救济措施或恢复性措施，包括但不是限于复职、重新分配职责和/或支付法律诉讼费用、其他合理的费用，欠薪和相关福利、旅行费用、和（或）补偿金。
- (6) 独立监督机构亦应禁止公共机构采取报复措施。
- (7) 此等机构应在合理的法定期限内完成对举报的报复的调查。
- (8) 此等机构应通知披露人相关人士调查的完成及（如可能）采取的步骤或提出的建议。

(9) 就独立监督机构的“认为对披露的反应行为不构成报复”的决定，或有关救济措施的决定，或相关恢复性措施的决定，相关人士也可以向司法机构提出上诉。

#### **D. 举证责任**

如果公共机构对任何人采取不利行动，该机构负有举证责任，证明其行动与披露无关。

#### **E. 不放弃权利和救济**

不得通任何协议、政策、形式或雇佣条件，包括任何预先的争议仲裁的协议，限制第三十七条至第四十条原则规定的权利和救济或令相关人士放弃此等权利和救济。任何限制此等权利和救济的企图或令人放弃此等权利和救济的企图应被视为无效。

#### **第四十二条原则：鼓励和促进受保护披露**

国家应鼓励公共官员作出受保护披露。为了促进此等披露，一国应该要求所有公共机构发出指导准则，实施原则第三十七条至第四十二条原则的规定。

*注意：此等指导准则应至少规定：（1）关于披露不法行为的权利或责任的建议；（2）应该或可以披露的信息类别；（3）此等披露的规定程序和（4）法律规定的保障。*

#### **第四十三条原则：公职人员的公共利益抗辩**

(a) 当公职人员因其披露的信息而可能受到刑事或民事诉讼或行政制裁时，而其披露的信息不受此等原则的保护，法律应规定披露人可以公共利益作为抗辩理由，但前提是披露信息带来的公共利益超过隐瞒此等信息产生的公共利益。

*注意：这一原则适用于所有不受保护的信息披露。本条适用的情形包括：第三十七条原则所列类别未涵盖此等信息，或虽然信息属于此等类别，但披露未遵循第三十八条至第四十条原则规定的程序。*

(b) 在决定“披露信息带来的公共利益是否超过隐瞒此等信息产生的公共利益”时，检察机构和司法机构应考虑：

- (i) 对公共利益而言，此等披露的程度是否合理地且必要；
- (ii) 此等披露对公共利益造成危害的程度和风险；
- (iii) 披露人是否有合理理由相信披露有利于公共利益；
- (iv) 披露人是否试图按第三十八条至第四十条原则规定的程序，通过内部程序和/或向独立监督机构和/或向公众作出“受保护披露”；
- (v) 存在紧急情况支持披露。

*注意：对未经授权披露信息规定刑事处罚的任何法律应符合第四十六条原则（b）款。本原则不得理解为限制公职人员的言论自由权或第三十七条至第四十二条原则或第四十六条原则给予的保护。*

## 第七部分：对制裁或抑制信息公开措施的限制

### 第四十四条原则：针对信息人员的诚信及合理披露的处罚的保障

如果负责回应公众的披露信息要求的人员基于诚信且合理地认为相关披露符合法律规定，则此等人员不得因披露信息而受制裁。

### 第四十五条原则：销毁或拒绝披露信息的处罚

- (a) 公职人员为阻碍对公众信访问信息而故意毁坏或篡改信息，应该受到处罚。
- (b) 如果法院或独立机构命令披露信息，但合理时间内无人作出披露，对此有责任的官员和/或公共机构应受到相应的制裁，但按照法定程序提出上诉的情况除外。

### 第四十六条原则：公职人员因信息披露而受到的刑事处罚的限制

- (a) 公职人员公开信息的行为，即使不受第六部分规定的保护，也不应受到刑事处罚，但可能受到行政制裁，如忠诚检查失败或甚至被解职。
- (b) 对此等未经授权的信息公开或有公开意图的披露人，如果法律规定应处以刑事处罚，则应当遵循以下条件：

- (i) 刑事处罚应只适用于法律明确规定的狭义类别的信息披露；

*注意：如果国内法规定，某些类别的信息披露可能受到刑事处罚，则此等类别在特征上应类似于以下条目，并影响到国家安全：核武器相关的技术数据、情报来源、代码及手段；外交守则；秘密特工的身份；政府拥有所有权权益的知识产权（披露其中的知识可能会危害国家安全）。*

- (ii) 披露带来的风险应当是真实、可识别的且可能造成重大的损害；
- (iii) 法律规定的、适用此等情形的刑事处罚应该与其危害程度相适应；和
- (iv) 相关人士应当能以第四十三条原则规定的公共利益作为抗辩理由。

### 第四十七条原则：防止掌握和传播保密信息的非公职人员人士受到制裁的相关保护

- (a) 非公职人员不得因接收、掌握或向公众披露保密信息而受到制裁。
- (b) 非公职人员不得因寻求和获得信息而被指控阴谋犯罪或其它罪名。

*注意：本原则意图防止针对获取、复制信息而提出刑事诉讼。然而，本原则不得排除对相关人员的其它罪行的控诉，如寻求或获得信息的过程中犯下的盗窃或勒索行为。*

*注意：第三方披露为矫正普遍的过度保密的重要方式。*

## 第四十八条原则：保护来源

在“关于未经授权而向媒体或公众公开信息”的调查中，不得强迫非公职人员透露机密来源或尚未公开的资料。

*注意：本原则只针对未经授权的信息披露的调查，不针对其它罪行的调查。*

## 第四十九条原则：事前限制

(a) 应当禁止为保护国家安全利益而对出版物作事前限制。

*注意：事前限制是司法机构或其他国家机构发出的禁令，禁止非公职人员出版发行其已经掌握的特定资料。*

(b) 就已普遍公开的信息，不论通过任何手段（不论是否合法），任何试图阻止（以信息已在公开领域存在的形式）进一步出版该信息的行为推定无效。

*注意：“普遍公开”应理解为，信息已广为传播，没有切实的措施可以使其成为保密信息。*

## 第八部分：总结原则

### 第五十条原则：此等原则与其他标准的关系

此等原则不得解释为禁止或限制任何国际、区域或国家的法律或标准认可的信息权，或者对公职人员或其他人士披露信息提供更多保护的任何国内法或国际法认可的信息权。

## 附录：合作组织

以下 22 个组织对此等原则的起草作出了重大贡献。目前，它们致力于传播、宣传并帮助实施此等原则。<sup>2</sup> 每个组织名称后列有其总部所在地的城市（如有）及其工作涉及的国家或区域。在三个或以上区域工作的组织被标为“全球”。

- 非洲自由信息中心（坎帕拉/非洲）；
- 非洲警务文职人员监督论坛（APCOF）（开普敦/非洲）
- 言论自由和信息自由区域联盟（美洲）
- 大赦国际（伦敦/全球）；
- 第十九条——全球言论自由运动组组织（伦敦/全球）；
- 亚洲人权与发展论坛（亚洲论坛）（曼谷/亚洲）；
- 国家安全研究中心（华盛顿/美国）；
- 中欧大学（布达佩斯/欧洲）；

---

<sup>2</sup> 此外，日内瓦民主管制武装力量中心（DCAF）——该组织与其它合作组织无任何关联关系——的艾登·威尔斯（Aidan Wills）和本杰明·巴克兰德（Benjamin Buckland）也对本原则尤其是关于“监督机构”的第五部分、关于“为公共利益而作披露”的第六部分作出了特别重大的贡献。

- 金山大学应用法律研究中心（CAL）（约翰内斯堡/南非）；
- 哥本哈根大学欧洲宪法化与安全中心（CECS）（哥本哈根/欧洲）；
- 比勒陀利亚大学人权事务中心（比勒陀利亚/非洲）；
- 法律与民主中心（哈利法克斯/全球）；
- 和平与发展倡议中心（伊斯兰堡/巴基斯坦）；
- 巴勒莫大学法学院言论自由和信息访问研究中心（CELE）（布宜诺斯艾利斯/阿根廷）；
- 英联邦人权倡议组织（新德里/英联邦）；
- 埃及人权倡议组织（开罗/埃及）；
- 国防、安全和和平研究所（雅加达/印度尼西亚）；
- 安全研究所（比勒陀利亚/非洲）；
- 国际法学家委员会（日内瓦/全球）；
- 国家安全档案组织（华盛顿特区/全球）；
- 开放民主建议中心（开普敦/南部非洲）；及
- 开放社会司法倡议组织（纽约/全球）。