



人权理事会

第四十九届会议

2022 年 2 月 28 日至 4 月 1 日

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告

以及高级专员办事处的报告和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

意见和表达自由

联合国人权事务高级专员办事处的报告

概要

本报告根据人权理事会第 44/12 号决议提交，侧重建立促进获取公共实体掌握的信息的国家规范框架方面的良好做法。联合国人权事务高级专员办事处先介绍当前的情况，然后阐述国际、区域、国家三级的良好做法并提出建议。



一. 导言

1. 人权理事会在关于意见和表达自由的第 44/12 号决议中，请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)编写一份报告，说明建立促进获取公共实体掌握的信息的国家规范框架方面的良好做法。理事会还请人权高专办在编写报告时征求各国、非政府组织、国家人权机构和其他相关利益攸关方，包括促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员的意见，并向理事会第四十七届会议提交报告。
2. 人权理事会第四十七届和第四十八届会议获悉，鉴于本组织目前面临的财政限制，人权高专办无法在相关最后期限内执行这项任务，人权高专办打算在财政状况允许的情况下，向理事会第四十九届会议提交报告。¹
3. 在编写本报告过程中，人权高专办请各国、国际和区域组织、国家人权机构和非政府组织提供资料。² 此外，人权高专办还征求了联合国促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员的意见。本报告还参考了公共来源的资料，包括联合国和区域人权机制以及学者、从业人员和民间社会组织的工作。

二. 适用的国际和区域规范 and 标准

4. 国际人权法承认获取信息的权利。《公民及政治权利国际公约》第十九条与《世界人权宣言》第十九条相呼应，保护每个人寻求、接受和传递各种信息的权利。各国负有义务在不作任何区分的前提下尊重和确保其管辖范围内的每个人获得信息的权利。³ 各国必须采取一切必要的立法措施和其他措施，在国内制度中落实人权。⁴ 获取信息的权利涵盖公共主管机构掌握的信息。正如人权事务委员会强调的那样，这项义务适用于政府所有部门，⁵ 可能包括履行公共职能的其他实体。⁶ 无论信息的内容和存储方式如何，这项权利均予适用。⁷

¹ [A/HRC/48/37](#).

² 截至 2021 年 12 月 28 日，以下国家提供了资料：阿富汗、阿根廷、亚美尼亚、巴林、巴西、智利、哥伦比亚、克罗地亚、厄瓜多尔、洪都拉斯、印度、伊拉克、意大利、黎巴嫩、马尔代夫、摩洛哥、蒙古、荷兰、挪威、波兰、卡塔尔、罗马尼亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、斯洛伐克、斯洛文尼亚、瑞典。提供材料的还有：联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国毒品和犯罪问题办公室、国际刑事警察组织(国际刑警组织)、阿根廷、波兰、罗马尼亚和葡萄牙国家人权机构、科特迪瓦获取公共利益信息和公共文件委员会、第 19 条：国际反审查中心、公民权利协会、法律和民主中心、西班牙残疾人代理人委员会、儿童权利联通组织、公民反对仇恨组织、数字权利基金会、国际图书馆协会和机构联合会、国际人权委员会、久比利活动社、世界聋人联合会。

³ 《公民及政治权利国际公约》，第二条第一款。

⁴ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 8 段。

⁵ 同上以及第 31 号一般性意见(2004 年)，第 4 段。

⁶ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 7 和第 18 段。

⁷ 同上，第 18 段。

5. 《公民及政治权利国际公约》第十九条第二款所载权利可根据第十九条第三款的规定加以限制。也就是说，任何限制均须依据第十九条第三款规定的理由，⁸ 由法律加以规定，⁹ 并且必须是必要的¹⁰ 和相称的。¹¹ 此外，限制不得具有歧视性。¹² 对获取信息的权利实行限制的国家须证明这种限制符合上述条件。¹³

6. 对获取信息权实行限制的正当理由是：尊重他人权利或名誉；以及保障国家安全、公共秩序和公共卫生或道德。关于据称有人侵犯人权或违反国际人道法的信息的披露须服从压倒一切的公共利益，不能以国家安全为由加以隐瞒。¹⁴ 促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员指出，以国家安全为由普遍实行保密做法在调查侵犯人权行为方面尤其成问题，因为这可能对严重侵权行为的责任和后果的确定构成一个主要障碍，最终阻碍司法审判和赔偿的提倡。¹⁵

7. 其他国际和区域人权条约也载有获取信息的权利。¹⁶ 《儿童权利公约》第 13 条重申，获取信息的权利适用于儿童。《残疾人权利公约》第三条第(六)项和第九条规定了关于无障碍的一般原则，并在第二十一条中规定了关于获取信息的权利的具体义务。具体而言，该《公约》第二十一条第(一)款规定，以无障碍模式和适合不同类别残疾的技术及时向残疾人提供公共信息，不另收费。

8. 在区域一级，《非洲人权和人民权利宪章》第 9 条第(1)款规定了接受信息的权利，《美洲人权公约》第 13 条规定了寻求、接受和传递信息的自由，《欧洲人权公约》第 10 条规定了接受和传递信息的权利。¹⁷

9. 各国通过了专门涉及获取信息的区域条约。2009 年，欧洲委员会通过了《关于获取官方文件的公约》，这是第一项关于获取信息的一般权利的条约，于

⁸ 同上，第 22 段和第 28-32 段。例如，还见《关于〈公民及政治权利国际公约〉的各项限制条款和可克减条款的锡拉库扎原则》以及《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)，第 18 条。

⁹ 同上，第 22 和 24 段。

¹⁰ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 33 段。

¹¹ 同上，第 34 段，以及第 27 号一般性意见(1999 年)，第 14 段。

¹² 《公民及政治权利国际公约》，第二十六条。

¹³ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 27 段和第 35-36 段，以及 [CCPR/C/131/D/2652/2015](#)，第 7.5 段。关于对符合与否进行评估的时机掌握，见人权事务委员会，第 31 号一般性意见(2004 年)第 4 段，以及第 34 号一般性意见(2011 年)第 34-36 段。

¹⁴ 人权事务委员会，Toktakunov 诉吉尔吉斯斯坦 ([CCPR/C/101/D/1470/2006](#) 和 [CCPR/C/101/D/1470/2006/Corr.1](#))，第 7.7 段；[A/68/362](#)，第 66 段；《关于国家安全和知情权的全球原则》(《茨瓦内原则》，原则 10.A；以及美洲国家组织《获取公共信息示范法及其实施准则》，第 44 条。

¹⁵ [A/68/362](#)，第 57 段。

¹⁶ 《经济社会文化权利国际公约》第十二条，经济、社会及文化权利委员会在第 14 号一般性意见(2000 年)第 11 段、第 12 段(b)分段第(四)项和第 21 段中，以及第 22 号一般性意见(2016 年)第 7 段和第 18-19 段中作了解释；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第十条(h)款和第十四条第二款(b)项；以及《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 13 条第(2)款。

¹⁷ 还见欧洲人权法院，Magyar Helsinki Bizottság 诉匈牙利，2016 年 11 月 8 日的判决，以及 K.H. 等诉斯洛伐克，2009 年 4 月 28 日的判决，第 44 段；美洲人权法院，Claude Reyes 等诉智利，2006 年 9 月 19 日的判决；以及美洲人权委员会，表达自由问题特别报告员办公室，《美洲表达自由权法律框架》(2010 年)。

2020 年生效。¹⁸ 其他一些条约对获取有关具体事项的信息的权利作了规定，如《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》(《奥胡斯公约》)以及《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸司法的区域协定》(《埃斯卡苏协定》)等。¹⁹

10. 获取信息的权利得到普遍确认，这表明这项权利作为国际人权法原则的一种保障，起着十分重要的作用。人权理事会在第 44/12 号决议中强调，获取信息对于民主参与、透明和问责来说极为重要，还强调反腐至关重要。这一立场反映了在 2018 年各国切实落实参与公共事务权准则中采取的做法，²⁰ “准则”由人权高专办应人权理事会第 33/22 号决议的请求编写，并由人权理事会在第 39/11 号决议中提出，为各国和其他相关利益攸关方提供一套指导方针。根据该准则，各国应当促进决策进程的所有方面的公开性和透明度原则，应当就参与公共事务权的落实促进公共主管部门的问责制原则。²¹

11. 在区域一级，非洲人权和人民权利委员会也同样表示，获取信息是民主治理实践的一项基本要求。²² 美洲人权委员会言论自由问题特别报告员办公室认为，获取信息权是“民主参与、监督国家和政府以及监测腐败状况的一项重要工具”。²³ 关于欧洲委员会《关于获取官方文件的公约》，据认为，“政府机构透明行政是善治的一项主要特征，也是表明一个社会是否真正民主和多元的一个标志……获取官方文件的权利……可加强政府机构在公众心目中的正当性及公众对政府机构的信任”。²⁴

12. 获取信息对于促进个人自主权至关重要。人权事务委员会认为，《公民及政治权利国际公约》第十九条规定的权利是个人全面发展不可或缺的条件。²⁵ 此外，一些区域人权机制和国家体系已经承认所谓的数据保护令原则。²⁶ 数据保

¹⁸ 欧洲联盟内，还见《欧洲联盟运作条约》，第 15 条；以及《欧洲联盟基本权利宪章》第 42 条。

¹⁹ 还见毒品和犯罪办公室提供的资料和《联合国反腐败公约》，第 10 条。欧洲委员会部长委员会 1997 年 11 月 6 日关于反腐败二十项指导原则的第(97)24 号决议(原则 16)以及经济合作与发展组织关于公共廉政的建议(原则 13)，也承认获取信息和言论自由在反腐败斗争中的重要性。

²⁰ A/HRC/39/28, 第 15 段。

²¹ 同上，第 23 段。还见人权事务委员会，第 25 号一般性意见(1996 年)和第 34 号一般性意见(2011 年)，第 2 段。

²² 《非洲获取信息和选举准则》，p. 3。还见该委员会的《非洲表达自由和获取信息原则宣言》，原则 1。

²³ *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2008: Volume II – Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression* (Washington, D.C., 2009), para. 144.

²⁴ 见 <https://www.europeansources.info/record/council-of-europe-convention-on-access-to-official-documents/>。

²⁵ 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 2 段。

²⁶ 例如，见人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)；美洲人权委员会，表达自由问题特别报告员办公室，*Standards for a Free, Open and Inclusive Internet* (2017)，第 178 段。

护令指的是获取关于本人的信息和请求有关方面纠正不正确信息的权利，²⁷ 在数据保护规章中也得到了广泛承认。²⁸

13. 此外，获取信息对于享有健康权等一系列其他人权来说非常重要²⁹ (见下文关于冠状病毒病(COVID-19)的论述)。此外，如《奥胡斯公约》序言所述：

在环境方面改善获取信息的途径和公众对决策的参与，有助于提高决策的质量和执行、提高公众对环境问题的认识、使公众有机会表明自己的关切，并使公共当局能够对这些关切给予应有的考虑。

获取信息与可持续发展之间存在的同样的联系在《可持续发展目标》中得到了确认。³⁰

14. 获取信息的权利对于侵犯人权行为受害者获得补救的权利来说至关重要。具体而言，严重违反国际人权法行为的受害人及其代理人应当有权寻求和获得信息，了解导致其受害的原因、致使实施严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为的原因和情况，并了解这些违法行为的真相。³¹

三. 现状和良好做法

A. 获取信息法的拟定方面的要素

15. 为使国家规范框架最大限度地促进信息获取，应在草拟阶段就确保这项框架与国家的人权义务相一致。为此，各国应遵循国际法规范和标准以及关于获取信息的国家规范框架的拟定方面的良好做法。如下文所述，根据国际人权法，规范框架应当得到法律的承认，以最大限度地披露原则为基础，规定主动公布，纳入便利获取的程序，并包括独立监督和审查。此外，各国应推动互联网接入。

1. 法律的承认

16. 如信息自由立法能够保障获取政府信息的权利，知情权就能得到最充分的落实。³² 因此，各国应颁布个人获取信息的必要程序，例如通过信息自由立法。³³ 促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员曾呼吁各国通过尽可能宽泛、客观

²⁷ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 18 段；以及美洲人权委员会，《表达自由原则宣言》，原则 3。还见国际刑警组织提供的资料。

²⁸ 例如，见《关于获取官方文件公约》。还见欧洲议会和欧盟理事会(2016 年 4 月 27 日)关于在处理个人数据和此类数据自由流动方面保护自然人的(欧盟)第 2016/679 号条例，该条例废除第 95/46/EC 号指令。

²⁹ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 4 段。还见 *Standards for a Free, Open and Inclusive Internet*, para. 166。

³⁰ 见《可持续发展目标》指标 16.10.2。

³¹ 大会第 60/147 号决议，第 24 段。

³² E/CN.4/1998/40, 第 14 段。

³³ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 19 段。

地确立获取公共机构掌握的信息的权利的国家规范框架。³⁴ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)表示, 已有 127 个国家通过了信息自由立法。³⁵

17. 在对信息的获取实行限制时, 各国必须确保限制措施符合国际人权法, 应当遵守国际和区域人权机制制定和提出的标准和建议, 并遵循最佳做法。保密法应当准确规定国家安全限制, 并明确规定用于确定信息是否可以国家安全为由适当宣布不予披露的标准。³⁶ 《关于国家安全、言论自由和获得信息权利问题的约翰内斯堡原则》规定, 不能把保护国家安全用来为限制表达自由权辩护, 除非政府能够证明所表达的言论旨在煽动立即发动暴力, 可能煽动这种暴力, 而且该言论与这种暴力的可能性或发生之间有着直接联系。³⁷ 在最近的一份报告中, 有人对保密法和不当限制获取信息的信息安全理由仍然普遍过于宽泛表示关切。³⁸

18. 为保护他人权利, 获取信息的权利也可能受到限制。例如, 根据《公民及政治权利国际公约》第十七条的规定, 为保护个人享有的隐私、家庭、住宅或通信不受任意或非法侵扰, 其荣誉和名誉不受非法破坏的权利, 对获取信息的权利实行限制也许是正当的。³⁹ “他人”一词是指其他个人或社区成员, 或包括宗教或族裔群体在内的群体的成员。⁴⁰

19. 在特殊情况下, 可能有必要基于正当理由限制获取信息的权利, 国家有责任证明它没有其他手段来保护所涉利益。如果为了合法目的有必要实行限制, 那么这些限制必须与受保护的利益相称, 必须适合于起到保护作用, 而且必须是可起到保护作用的手段中最不具侵扰性的手段。不仅须在规定限制措施的法律中尊重相称性原则, 而且行政和司法机关在适用相关法律时也必须尊重这项原则。相称性原则还必须考虑到所涉及的言论表达形式及其传播手段。⁴¹

2. 最大限度披露

20. 公共机构掌握的所有信息都应予以披露, 只有在非常有限的情况下才可以推翻这一假定。⁴² 一旦了解到相关信息, 权利持有人就应当能够获得适当、可用

³⁴ [A/68/362](#), 第 98 段。还见《可持续发展目标》指标 16.10.2, 这项指标衡量通过和实施公众获取信息方面的宪法、法定保障措施和/或政策保障的国家数目。

³⁵ 教科文组织提供的资料。还见巴西、意大利、蒙古、摩洛哥、罗马尼亚、沙特阿拉伯、斯洛伐克以及科特迪瓦获取公共信息和公共文件委员会提供的资料。

³⁶ 人权事务委员会, 第 34 号一般性意见(2011 年), 第 30 段。例如, 见《茨瓦内原则》。还见 [A/72/350](#)。

³⁷ 原则 6。

³⁸ *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2020: Volume II – Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression* (Washington, D.C., 2021), pp. 385 and 389 ff. 关于国家安全, 还见《茨瓦内原则》; 《关于国家安全、表达自由和获取信息的约翰内斯堡原则》; 人权事务委员会, 第 34 号一般性意见(2011 年), 第 30 段。还见数字权利基金会提供的投入。

³⁹ 人权事务委员会, 第 34 号一般性意见(2011 年), 第 28 段。

⁴⁰ 同上。

⁴¹ 同上, 第 34 段, 以及第 27 号一般性意见(1999 年), 第 14 段。

⁴² [A/68/362](#), 第 76 段。

和必要的信息。⁴³ 最大限度披露与记录和保存信息的要求密切相关。有效的信息获取权取决于信息的管理方式，包括信息的记录、保存和检索的便利性等。例如，《关于获取官方文件的公约》规定国家有义务有效管理其文件——以使其易于获取；并有义务在保存和销毁其文件方面适用明确、既定规则。⁴⁴

21. 非洲人权和人民权利委员会的《非洲获取信息示范法》规定，主管机构有义务创建、保存、整理和维护信息。⁴⁵ 在实践中，为了创建和保存此类档案，有必要投资于数据和档案管理。⁴⁶

22. 因此，落实获取信息权的义务要求确立一些做法，以使信息得到记录和保存，还要求便利公众获取信息。在这方面，利用现代技术将政府机构掌握的信息存档，是一种便利获取官方文件的良好做法。据报道，据说一些国家建有网上数据库，便利人们查阅公共部门信息。⁴⁷ 以数字化方式管理信息自然会有利于查阅、研究和报告。各实体应当主动、及时披露与公众相关的信息，并确保以一致、可用方式更新信息，特别是对网站信息进行更新。

23. 提供获取信息的机会的义务适用于政府的行政、立法和司法部门，并且延伸到国家的所有机关，包括所有事实上的实体和履行某些政府职能的私人实体。⁴⁸ 美洲国家组织《美洲获取公共信息示范法及其实施准则》适用于政府拥有或控制的非国家机构，也适用于依靠大量公共资金或补助运作或履行公共职能、提供公共服务的私营组织，但以《示范法》涉及这些资金或这些组织所承担的公共服务或职能为限。⁴⁹ 《非洲获取信息示范法》走得更远，更为广泛地涵盖私人机构，允许获取“私人机构掌握的可能有助于行使或保护任何权利的任何信息”。⁵⁰ 据认为，这有助于纠正行使权力方面公共和私人机构这两者的界限日益模糊的状况。⁵¹

⁴³ A/HRC/39/28，第 68 段；以及 A/68/362，第 76 段(a)分段。另见《美洲获取公共信息示范法》，p. 12；和《非洲表达自由和获取信息的原则宣言》，原则 28。

⁴⁴ 《关于获取官方文件的公约》，第 9 条(c)至(d)款。

⁴⁵ 还见《非洲表达自由和获取信息的原则宣言》，原则 30。

⁴⁶ Marianna Belalba and Alan M. Sears, “Implementing a model access to information law in Africa: lessons from the Americas”, in *Model Law on Access to Information for Africa and Other Regional Instruments: Soft Law and Human Rights in Africa*, Ololade Shyllon, ed. (Pretoria University Law Press, 2018), p. 34.

⁴⁷ 印度和挪威提供的资料。还见爱沙尼亚开放政府数据门户网站。

⁴⁸ 见国际法委员会关于国家对国际不法行为的责任的条款，第 4 至第 5 条。还见人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 18 段。

⁴⁹ 《美洲获取公共信息示范法》，pp. 13-14。例如，阿根廷和哥伦比亚的法律框架的范围相似(见阿根廷和哥伦比亚提供的资料以及公民权利协会提供的资料)。

⁵⁰ 还见 Marianna Belalba and Alan M. Sears, “Implementing a model access to information law in Africa: lessons from the Americas”, pp. 48-70；另见《工商业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》，原则 21 和 31。

⁵¹ Fola Adeleke, “The Impact of the Model Law on Access to Information for Africa”, in *Model Law on Access to Information for Africa and Other Regional Instruments*, pp. 14-47.

3. 主动公布

24. 各国应设法主动披露涉及公共利益的信息。⁵² 各国还应执行积极公布信息的一般政策，据以对个人获取信息的权利进行补充。各国负有积极义务，须在必要时将信息公之于众，以遵守国际人权义务，如将行使其他人权所需的信息公之于众。⁵³

25. 根据《关于获取官方文件的公约》第 10 条，政府机构“应采取必要措施，公开其掌握的官方文件，以促进行政管理的透明度和效率，并鼓励公众知情地参与普遍关心的事项”。《美洲获取公共信息示范法》建议通过主动公布信息的计划，据以促进公开性，并列出了几大类应予以主动披露的信息。⁵⁴ 《非洲表达自由和获取信息原则宣言》与这一立场相呼应，建议各国公布关于与公共实体的活动有关的职能、权力、结构、官员、决定、预算和支出等的信息。此外，该宣言强调，相关私营机构的主动披露应适用于利用公共资金或属于公共职能或服务的对象的活动。⁵⁵

26. 在 2019 年对可持续发展目标指标 16.10.2 进行的审查中，教科文组织查看了与 17 个国家有关的 14 类信息，⁵⁶ 包括政府机构主动发布信息的情况。教科文组织发现，70%以上的受审查国发布了四类信息，⁵⁷ 另外五类信息由 50%以上的受审查国发布，⁵⁸ 余下的五类信息由 39%以上的受审查国发布。⁵⁹ 一些国家在为编写本报告而提供的资料中表示，它们的国家法律框架和做法中规定了为公共利益主动披露信息的义务。⁶⁰

27. 信息应尽可能以允许其得到重复使用的格式发布。2019 年，欧洲联盟通过一项关于开放数据的指令，⁶¹ 该指令旨在鼓励以开放数据格式公布政府机构掌握的信息。这项指令指出，允许公共部门机构持有的文件得到重复使用，可为重复使用者、最终用户和整个社会增添价值。在许多情况下，重复使用将通过促进

⁵² A/HRC/39/28，第 22 段；以及人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 19 段。还见《关于获取官方文件的公约》第 10 条；以及《非洲表达自由和获取信息原则宣言》，原则 29。主动公布信息的义务也可能源于国家保护个人权利包括个人生命权和健康权的一般义务(例如，见 A/HRC/44/49，第 20 段)；欧洲人权法院，Guerra 等诉意大利，1998 年 2 月 19 日的判决，第 58 和 60 段)。这一尽责义务意味着各国必须采取适当的积极措施，保护《公民及政治权利国际公约》所载权利的享有免受可合理预见的威胁(见人权事务委员会，第 31 号一般性意见(2004 年)，第 8 段，以及第 36 号一般性意见(2018 年)，第 21 段)。

⁵³ *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2008: Volume II – Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression*, para. 22.

⁵⁴ 《美洲获取公共信息示范法》，pp. 15 ff.

⁵⁵ 原则 29(2)。

⁵⁶ UNESCO, “Powering sustainable development with access to information: highlights from the 2019 UNESCO monitoring and reporting of SDG indicator 16.10.2” (2019), p. 8.

⁵⁷ 即关于结构、年度报告、支出和手册的信息。

⁵⁸ 即关于合同、预算、知情权指南、数据集和审计的信息。

⁵⁹ 政策信息，以及知情权报告、官员简历、薪级表和会议记录信息。

⁶⁰ 见哥伦比亚、克罗地亚、印度、荷兰和斯洛文尼亚以及阿根廷和罗马尼亚国家人权机构提供的资料。

⁶¹ 欧洲议会和欧盟理事会 2019 年 6 月 20 日关于公开数据和公共部门信息重复使用的第 2019/1024 号指令(欧盟)。

透明度和问责以及重复使用者和最终用户提供反馈有利于公共部门机构本身，提供反馈可使有关公共部门机构提高所收集的信息的质量，改善机构完成任务的状况。⁶²

4. 程序

28. 人权机制对接收和处理获取信息的请求方面的适用标准作了详细论述。作为最低限度考虑，对于获取信息的请求，收费应当合理。⁶³ 人权事务委员会认为，索取信息的费用不应构成获取信息构成不合理的障碍。⁶⁴ 在一些国家，可以免费获取信息。⁶⁵

29. 各国可能有正当理由限制信息的获取，但获取信息的请求应及时加以处理。⁶⁶ 促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员强调指出，在回应请求方面出现不合理的拖延常常是一个令人关切的问题，最后期限有时得不到遵守。⁶⁷ 在回应请求方面出现拖延不能构成事实上不让人们获取信息，也不能阻止人们行使这项权利。《关于获取官方文件的公约》第 5 条第(4)款规定，请求应当得到迅速处理，决定应当尽快或在事先规定的合理时限内作出、传达和执行。对属于《奥胡斯公约》范围的信息请求，通常须在一个月内做出决定。⁶⁸ 一些国内制度含有类似的标准。⁶⁹

30. 提出请求的程序应该简单易懂，顾及公平和快速处理，⁷⁰ 同时尊重他人的权利。《关于获取官方文件的公约》第 4 条第(3)款规定，“申请手续以处理申请所必需为限”。一些区域文书规定，除非处理申请需要，否则不应要求申请人透露身份，也不应要求在申请时提出理由。⁷¹ 据说一些国家利用数字技术为办理手续提供便利。例如，印度开发了一个知情权门户网站，目的是为在网上提出获取信息的申请和申请被拒绝后首次提出上诉提供便利。截至 2021 年 2 月，印度的中央政府机关已经与该门户网站连接。⁷²

31. 如上所述，相关程序还应尊重他人的权利。各国应便利获取信息，特别是便利边缘化或受歧视的个人和群体获取信息。这可能包括制定提供援助的程序，援

⁶² 同上，第 8 和第 14 段。见斯洛文尼亚和卡塔尔以及阿根廷国家人权机构提供的资料。

⁶³ 见 A/HRC/39/28，第 22 段。

⁶⁴ 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 19 段。还见 A/68/362，第 76 和 82 段；《关于获取官方文件的公约》，第 7 条；《非洲获取信息示范法》，pp. 31-32；《非洲表达自由和获取信息原则宣言》，原则 31(4)；以及《美洲获取公共信息示范法》，pp. 20-21。

⁶⁵ 例如，见挪威提供的资料。还见阿根廷第 27275 号法律。

⁶⁶ 人权理事会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 19 段。

⁶⁷ A/68/362，第 79 段。

⁶⁸ 第 4 条第(2)款。

⁶⁹ 例如，见亚美尼亚、印度、挪威、波兰和斯洛文尼亚提供的资料。

⁷⁰ A/HRC/39/28，第 22 段。

⁷¹ 见《关于获取官方文件的公约》第 4 条第(2)款；《美洲获取公共信息示范法》，p. 14；以及《非洲表达自由和获取信息原则宣言》，原则 31(2)。

⁷² 印度提供的资料。还见挪威提供的资料。

助涉及索取信息的申请的拟定以及信息的提供，目的是促进平等获取信息。⁷³ 教科文组织报告说，虽然已有 181 个国家批准了《残疾人权利公约》，但仍有许多工作要做，以保护残疾人的权利，鼓励执行对人人都公平并促进无障碍获取利用信息和通信技术及信息的政策和战略。教科文组织的分析表明，在 127 个实施获取信息法的国家中，64 个国家(仅为 50%)提及向索取信息的残疾人提供援助或任何形式的便利。⁷⁴

32. 有效落实《儿童权利公约》规定的儿童获取信息的权利，对于享有视儿童不断发展的能力进行参与的权利等儿童特有的其他权利来说至关重要。⁷⁵ 这些儿童权利突出表明，主管机构在必要时为提出请求的个人提供协助极为重要。然而，值得指出的是，为提出获取信息申请的个人提供协助的一般义务凡属必要，均予以普遍适用。例如，《关于获取官方文件的公约》第 5 条第(1)款规定，政府机关“应尽可能帮助申请人找到索取的官方文件”。⁷⁶

33. 一些区域文书规定，各国应确保由依法设立的公正机构和/或法院对拒绝获取信息的申请的决定进行审查。⁷⁷ 《关于国家安全和知情权的全球原则》(《茨瓦内原则》(Tshwane Principles))规定，及时和低费用要求应适用于审查过程，相关机构应拥有确保进行有效审查所需的权限和资源，包括有权充分查看所有相关资料即使是机密资料。⁷⁸ 主管法院或机构应向申请人说明拒绝获取信息的理由，并且除特殊情况以外，以书面形式公布基于事实的理由及其法律分析。⁷⁹

5. 独立监督

34. 独立监督是防止侵害的重要保障。关于各国切实落实参与公共事务权的准则建议各国建立独立和公正的监督机制，负责监测和报告获取信息的权利的落实情况。这种机制的报告应当公开。⁸⁰ 美洲和非洲关于获取信息的示范法建议建立独立的监督机制。⁸¹

35. 许多国家在为本报告提供的资料中表示，它们已经建立了监督机制，但在机构类型或赋予机构的权力方面似乎没有统一的做法。在阿根廷，据称监测由公共

⁷³ A/HRC/39/28，第 22 段(c)分段。

⁷⁴ 教科文组织提供的资料。

⁷⁵ 儿童表达意见的权利意味着缔约国有义务审查或修改立法，以便引入机制，为儿童提供获得适当信息的机会，提供充分支持，必要时提供关于其意见如何受到重视的反馈，以及提供申诉、补救或补救程序(见第 12 号一般性意见(2009 年)，第 48 段)。

⁷⁶ 另见《非洲获取信息示范法》，p. 24；《美洲获取公共信息示范法》，pp. 20-21；以及《非洲表达自由和获取信息原则宣言》，原则 31(3)。

⁷⁷ 见《关于获取官方文件的公约》，关于以较低费用迅速利用审查程序的第 8 条第(2)款。《非洲获取信息示范法》规定了内部审查的权利，即规定由拒绝最初申请的同一机构重新进行审查(pp. 40-42)，并规定一独立监督机制有权对拒绝获取信息的申请的决定进行审查(pp. 56 及以下)。还见《茨瓦内原则》，原则 26(c)。

⁷⁸ 原则 26(a)-(b)。

⁷⁹ 《关于获取官方文件的公约》，第 5 条第(6)款；以及《茨瓦内原则》，原则 26(d)。

⁸⁰ A/HRC/39/28，第 22 段。还见《茨瓦内原则》，原则 3；以及 UNESCO，“Powering sustainable development with access to information: highlights from the 2019 UNESCO monitoring and reporting of SDG indicator 16.10.2” (2019)。

⁸¹ 《美洲获取公共信息示范法》，pp. 31-32；以及《非洲获取公共信息示范法》，pp. 43-45。

信息获取局进行。⁸² 各方包括国家人权机构在内提供的资料，介绍了据说在亚美尼亚、智利、克罗地亚、厄瓜多尔、印度、马尔代夫、葡萄牙、俄罗斯联邦等国行使监督职能的各类机构和信息专员或委员会的情况。⁸³ 教科文组织在 2019 年对可持续发展目标指标 16.10.2 的审查中发现，17 个接受审查的国家报告设有监督机构。⁸⁴

36. 总的来说，人权文书和机制要求监督职能以独立和自主原则为基础。这需要确保机构的自主权，换句话说，需要确保监督机构独立于它们所监督的机构。监督机构必须拥有监测信息获取规章遵守情况所需的权限和权力，而且必须获得足够的预算拨款，以便能够有效地进行此种监测。⁸⁵

6. 互联网接入是促进获取信息的一项手段

37. 人权理事会重申了接入互联网对保护人权的重要性。⁸⁶ 促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员认为，开放、可靠的互联网应被视为享有表达自由的首要先决条件之一。⁸⁷ 正如表达自由特别报告员所指出的，互联网可为制定关于主动透明及传播各种信息和思想的政策提供新的机会。⁸⁸ 同样，儿童权利委员会强调，包括互联网在内的数字环境可为实现儿童权利包括获取信息的权利提供新的机会。⁸⁹

38. 互联网为以前所未有的途径向社会提供信息提供了手段，也为通过开发适当的平台极大地便利搜索和索取信息提供了手段。然而，这种手段的有效性部分取决于人们接入互联网的程度。这方面仍然存在着重大挑战。现有 40 多亿人无法正常上网，其中 90% 生活在发展中国家。⁹⁰ 人权理事会对国家和区域之间及内部仍然存在多种形式的数字鸿沟表示关切，并认识到需要弥合这一鸿沟，同时指出性别数字鸿沟不利于妇女和女童充分享有人权。⁹¹ 在这方面，非洲人权和人民权利委员会敦促各国采取具体措施，确保边缘化群体能够在网上有效行使其权利。⁹² 为弥合鸿沟，需要发展适当的基础设施并投入相当多的资金。在这方

⁸² 阿根廷国家人权机构提供的资料。

⁸³ 亚美尼亚、智利、克罗地亚、厄瓜多尔、印度、马尔代夫、俄罗斯联邦以及葡萄牙国家人权机构提供的资料。

⁸⁴ 见 UNESCO, “Powering sustainable development with access to information: highlights from the 2019 UNESCO monitoring and reporting of SDG indicator 16.10.2” (2019), p. 5.

⁸⁵ 例如，见《非洲获取信息示范法》，pp. 45-46；《美洲获取公共信息示范法》，p. 29；美洲人权委员会，表达自由问题特别报告员办公室，公共信息获取权专门监督机构(2016 年)，第 89 段(可查阅 <https://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/publications/AccessoEN.pdf>)。

⁸⁶ 见人权理事会第 47/16 号决议。

⁸⁷ 见 A/HRC/44/49，第 24 段；以及 A/HRC/29/32，第 11 段。还见 A/HRC/17/27。

⁸⁸ 见 *Standards for a Free, Open and Inclusive Internet*，第 175 段。

⁸⁹ 第 25 号一般性意见(2021 年)，第 3 和第 50 段。

⁹⁰ 见 <https://www1.undp.org/content/brussels/en/home/sustainable-development-goals/goal-9-industry-innovation-and-infrastructure.html>。

⁹¹ 人权理事会第 47/16 号决议。

⁹² 《非洲言论自由和获取信息原则宣言》，原则 37(4)。

面，数字合作高级别小组在一份得到人权理事会和促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员赞同的声明中，呼吁在数字连接方面加强国际协调和支持。⁹³

39. 与此同时，各国可以设法减轻互联网接入不稳定对个人造成的影响。例如，许多图书馆在便利电子政务接入方面的经验可为确保公众更广泛的接入提供一个可能的模式。此外，《2020 年电子政务调查》强调，图书馆和教育机构等场所的公共互联网接入可以通过降低用户的连接费用，帮助更多人利用电子政务服务。⁹⁴

B. 确保有效落实的能力建设和其他措施

40. 逐步加强政府机构的能力，加强民间社会和个人，便利其行使权利，对于促进获取信息的权利至关重要。

1. 加强文职部门

41. 政府机构的能力建设对于提倡尊重获取信息的权利来说至关重要。⁹⁵ 这意味着提倡营造公共部门开放、透明的气氛，并采取措施使个人、民间社会代表和记者能够行使获取信息的权利和其他相关权利。

42. 已经做出相当大的努力，以协助各国提倡营造透明气氛。在这方面，教科文组织报告说发起了一些方案，包括与区域组织合作发起了一些方案，以便在获取信息的标准方面对政府工作人员进行培训。在南非，教科文组织对来自不同非洲国家的信息专员及其工作人员进行了培训。在南苏丹，教科文组织向信息委员会提供能力建设援助，以编写关于获取信息的培训手册。在萨摩亚，教科文组织启动了一个宣传项目，目的是起草一项有助于拟定获取信息立法的政策。教科文组织还报告说，通过司法机构的能力建设，包括在过去十年里与美洲人权法院合作，对 15,000 名拉丁美洲司法机构成员进行培训，加强了法治和获取信息的落实。教科文组织为非洲司法机构启动了国际和非洲表达自由标准大型开放在线课程。与非洲人权和人民权利法院合作开办的培训班，使将近 2,000 名法官、检察官、律师和民间社会代表接受了表达自由和获取信息的国际和区域标准方面的培训。⁹⁶

43. 在国家一级，国家人权机构、议会监察员、最高审计机构和信息专员等独立机制在监测信息获取标准遵守情况、提出报告和建议方面有着极大的潜力。例如，阿根廷和洪都拉斯开展了获取信息和透明度培训活动。⁹⁷ 在智利，透明度委员会为小学、中学和大学学生启动了一系列培训课程。⁹⁸ 据说，民间社会组织也通过编制培训材料，为在获取信息的权利方面对政府工作人员进行培训做出

⁹³ High-level Panel on Digital Cooperation, “The age of digital interdependence” (June 2019); A/HRC/44/49, 第 29 段；以及人权理事会第 47/16 号决议。

⁹⁴ 还见国际图书馆协会和机构联合会提供的资料。

⁹⁵ 《美洲获取公共信息示范法》，p. 33；以及《关于获取官方文件的公约》第 9 条。

⁹⁶ 教科文组织提供的资料。

⁹⁷ 阿根廷和洪都拉斯提供的资料。

⁹⁸ 智利提供的资料。

了贡献。⁹⁹ 为确保能力建设取得最大效果，政府还应坚定地推进透明度和公开性，并在整个公共服务部门进一步采取能力建设措施。

2. 加强民间社会

44. 记者、媒体和人权维护者的作用对于获取信息至关重要。¹⁰⁰ 非政府组织第十九条：国际反对审查中心报告了在如何利用国家获取信息法方面对当地社区进行培训的情况。例如，在孟加拉国，据说当地社区利用《获取信息法》保护其享有健康和可持续环境的权利，因国家环境标准遭违反而追究有关部门的责任。¹⁰¹ 在巴西，农村社区利用信息法，查找关于供水、水方案、供水资金拨款额及拨款使用、运行中的供水车数目，以及某地区水质检测结果的信息。¹⁰² 在印度尼西亚，贫困地区的当地社区利用国家信息自由法获取助学金信息并参与教育资金使用的决策和监测。¹⁰³

45. 为确保有效落实获取信息的权利，应当作出更大努力，加强个人行使这一权利的能力。各国应开展和推动提高认识和能力建设活动，侧重民间社会和专业组织，如记者组织、土著人民和当地社区等。随着越来越多的信息可以在网上获取，各国应支持采取措施提高数据素养，并提高对公共部门信息的可用性、重要性和可能用途的认识。据说一些此类举措已经出现。例如，一些图书馆主办了所谓的黑客马拉松，将专家和专业人士等汇集在一起，以便针对问题，依据现有数据找到富有创造性的解决方案，并提高对开放数据价值的认识。¹⁰⁴

C. 获取信息与 2019 冠状病毒病大流行

46. 大会在关于全面协调应对 2019 冠状病毒病(COVID-19)疫情的第 74/306 号决议中，认识到信息和知识的自由流动，包括通过准确、明确和基于证据和科学的信息的传播而自由流动的重要性。在题为《我们的共同议程》的报告中，秘书长同样指出，COVID-19 的一个重要教训是，国家作为可靠信息、商品和服务的提供者非常重要。秘书长还在该报告中呼吁制定促进公共信息诚实度的全球行为守则。¹⁰⁵ 正如促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员所指出的那样，公共卫生威胁可加强主张开放政府的论点，因为只有充分了解疾病造成的威胁，个人及其社区才能做出适当的个人选择和公共卫生决定。¹⁰⁶

47. 一些国家和地方政府以及国际组织就国家应当如何根据人权义务在疫情会议期间不断向民众通报情况，提出了一系列政策建议。¹⁰⁷ 本着这一精神，各国应

⁹⁹ 见第十九条，*Freedom of Information Training Manual for Public Officials*。

¹⁰⁰ “United Nations guidance note: protection and promotion of civic space” (September 2020).

¹⁰¹ 第十九条提供的资料。

¹⁰² 同上。

¹⁰³ 同上。

¹⁰⁴ 国际图书馆协会和机构联合会提供的资料。

¹⁰⁵ A/75/982，第 22 和第 26 段。

¹⁰⁶ A/HRC/44/49，第 20 段。

¹⁰⁷ OHCHR, “COVID-19 guidance” (13 May 2020). 还见 UNESCO, “The right to information in times of crisis” (2020); and https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19_Guidance.pdf。

公开、定期报告疫情的影响。这包括报告疫情和病毒造成的直接影响，包括在尊重隐私权的前提下报告匿名形式的流行病学数据。各国必须确保出于公共卫生原因对落实中的权利实行的任何限制完全符合国际人权法。各国还应评估此种措施对个人权利的影响，特别是对他们享有经济、社会、文化权利的影响。还应公布关于可用医疗资源，包括医院设施、人员配备和设备、测试点和处理实验室、疫苗供应商和供应协议及可用份数等的信息。此外，报告还应列入开支信息，包括与疫情有关的应急开支信息。

48. 各国确实采取了多项措施，让公众了解 COVID-19 和所采取的应对举措。¹⁰⁸ 据说一些国家建立了专门网站，发布和不断更新疫情信息，定期举行新闻发布会，制作宣传片，并充分利用社交媒体。¹⁰⁹ 各国还应考虑推动采取提供准确信息的举措，如联合国发起的“可靠消息”运动，该运动旨在针对 COVID-19 疫情在数字空间提供事实和客观信息。¹¹⁰

49. 不断向公众通报消息的措施应以无障碍方式提供信息，包括向弱势群体提供信息。世界聋人联合会报告说，COVID-19 疫情期间，100 多个国家在疫情公告中提供了国内手语翻译，然而翻译的质量不尽相同。¹¹¹

50. 一些国家已采取措施，以便更好地向儿童讲解疫情及其风险，并向其宣传政府的应对举措。例如，芬兰议会设置了一个电视直播节目，儿童可以在节目中向总理和其他政府成员提问。据说意大利儿童和青少年独立管理局制定了关于如何向儿童解释 COVID-19 疫情期间的风险和相关建议的指南。¹¹²

51. 虽然主管机构应毫不拖延地处理获取信息的申请，但与疫情有关的情况可能会妨碍它们迅速采取行动的能力。¹¹³ 然而，尊重获取信息的权利的义务并不因这种情况而中止。美洲人权委员会认为，应优先处理获取与公共卫生紧急情况相关的信息的申请。如获取与疫情无关事项的信息的申请所涉最后期限必须延长，主管机构应说明采取此类措施的理由，设定义务将得到履行的最后期限，并允许对此类决定提出上诉。¹¹⁴

52. 当以符合国际人权法的方式宣布实行紧急状态时，各国必须向民众特别是受影响最大的民众告知紧急状态和相关措施的适用在实质上、地域上和时间上的确切范围。应当以国家所有官方语言以及该国尽可能广泛使用的其他语言，并以无障碍的方式，迅速传播关于紧急立法和措施的充足信息，以便广大公众了解新的法律规则并且能够据此行事。¹¹⁵

¹⁰⁸ 见 A/HRC/44/49，第 22 段。

¹⁰⁹ 见厄瓜多尔提供的资料。

¹¹⁰ United Nations, “UN launches new initiative to fight COVID-19 misinformation through ‘digital first responders’” (27 May 2020). See also <https://shareverified.com/>.

¹¹¹ 世界聋人联合会提供的资料。

¹¹² 儿童权利联通组织提供的资料。

¹¹³ 公民权利协会提供的资料。

¹¹⁴ 美洲人权委员会第 1/2020 号决议，第 32 段。

¹¹⁵ OHCHR, “Emergency measures and COVID-19: guidance” (27 April 2020). 还见 A/HRC/44/49，第 22 段；以及大会第 74/306 号决议。

四. 结语和建议

53. 获取信息的权利是一项得到普遍承认的权利。如本报告所示，现有大量规范性指南和良好做法，可据以根据国际人权法设计、调整和修改国家法律框架，并顾及便利信息的获取的有效途径。

54. 尽管现有一些指南，但落实在许多方面仍然滞后。特别令人关切的是，获取信息权受到不当限制，包括基于过于宽泛或模糊的国家安全理由的限制，这些限制不符合必要性和相称性的要求，而且会损害这项权利的实际享有。同样，为确保各国以公平方式为所有人实行政策和战略，并确保各国便利所有个人和群体切实获取信息，仍有许多工作要做。各国需要作出更大努力，主动公布信息，加强个人行使权利的能力，从而使政务更加开放和包容。

55. 为确保尊重和保护获取信息的权利，并为使国家规范框架促进公共实体掌握的信息的获取：

(a) 各国应确保其法律承认获取信息的权利，并根据国际人权法保护和落实这项权利。对这项权利的限制必须遵守合法性、必要性、相称性和不歧视的规定；

(b) 提出获取信息申请的程序应当简单，申请应得到公平、快速的处理，同时尊重他人权利。各国应便利获取信息，特别是便利边缘化或受歧视的个人和群体获取信息。这可能包括制定程序，在提出获取信息申请方面提供协助；

(c) 各国必须确保法院或依法设立的其他公正机构对不允许获取信息的案件进行有效审查，并应建立对获取信息权的落实情况进行独立监督的机制；

(d) 各国应以无障碍的方式主动持续发布关乎公共利益的信息，包括关于 COVID-19 疫情和为处理这一问题所采取的措施的信息。在可能情况下，发布的信息应采用允许第三方重复使用的格式。应在关于可持续发展目标指标 16.10.2 的执行情况的国家报告中报告主动公布方面的进展；

(e) 各国应加倍努力，开展能力建设，致力于推进政府部门的公开性和透明度，并确保对公共部门人员进行充分培训。各国还应当为民间社会行为者的能力建设努力提供支持；

(f) 各国应当利用在线解决方案确保信息的获取，并采取有效措施，包括通过国际合作确保人人都能公平地接入互联网，同时铭记数字技术可使信息得到快速管理并彻底改变获取信息方面的可能性。