



第七十二届会议

临时议程\* 项目 73(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进  
人权和基本自由切实享受的各种途径

促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员的报告\*\*

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递人权理事会促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员戴维·凯依照人权理事会第 25/2 号决议提交的报告。

\* A/72/150。

\*\* 本报告在最后限期之后提交，以反映最新的事态发展。



## 人权理事会促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员的报告

### 摘要

联合国没有适用于每一个部、每一个专门机构的信息获取政策；它甚至没有有关对获取信息请求作出回应的特定标准。对中心化全球政治机构、也就是在一系列主题事项上为公共利益服务的机构而言，这是不能容忍的。但是，并非光联合国是这样的。尽管世界各地已经采用信息自由政策，但国际组织除很少的例外，并未跟着做。本报告评估了在国际组织的活动方面获取信息的状况。它敦促所有国际组织，特别是联合国，通过稳健的信息自由政策，并向各组织、成员国和民间社会提出具体建议。

### 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 信息自由 .....	4
A. 信息自由权的根本目的 .....	4
B. 法律框架 .....	5
1. 获取信息权利的性质 .....	5
2. 对获取信息权利的狭隘限制 .....	7
3. 法律框架和国际组织 .....	7
三. 获取信息政策的关键要素 .....	9
A. 政府间组织中的信息获取 .....	9
B. 信息获取政策的基本要素 .....	11
1. 公开的涉及多利益攸关方的采用进程 .....	11
2. 主动、清晰、可搜索、安全的信息披露 .....	11
3. 全面的政策和具有约束力的规则 .....	12
4. 关于何种信息不予披露的明确规则 .....	13
5. 申诉与上诉机制 .....	14
6. 执行、审查和监测 .....	15
7. 独立的举报人保护措施 .....	16
四. 结论和建议 .....	17

## 一. 引言

1. 包括联合国在内的国际组织的运作对大多数人来说是非常不透明的。除了其最引人注目的机构的工作之外，他们做什么、如何做在很大程度上是公众看不到的。在这种环境下，如何披露符合公众合法权益的信息？一般公众，包括公民、学生、记者、学者、活动分子、国会议员甚至成员国的代表，如何跟踪联合国和其他政府间组织的运作，国际公务员是如何履行自己的义务的？哪些政策指导国际官员分享信息？在决定是否不披露信息时，国际官员依据什么标准？总的来说，政府间组织如何确保自身对人权规范的遵守能保证人人有权寻求和接收各种信息，特别是公共当局掌握的信息？

2. 赤贫和人权问题特别报告员在其 2016 年的报告中，详细说明联合国拒绝承认对海地霍乱爆发悲剧的责任，并指出了以下情况：

“一些来源向特别报告员指出，最初向秘书长提供的法律意见在这些关键问题[联合国对爆发霍乱的责任]上的做法与最终采取的做法有很大不同。但由于法律事务厅的分析均尚未对外公布，这一点无法予以确认。不过，如果属实的话，那就可以解释为推卸责任而提出的论点为何既专横、又无充分理由(A/71/367，第 33 段)。”

3. 还有类似的信息匮乏的情形，它们涉及维和、举报、欺诈指控和利益冲突，而如果联合国有全面的信息自由政策，将推动公众更好地了解和处理全球问题，并加强问责机制。例如，缺乏透明度和适当的信息获取途径，可以说在缺乏对被指控犯有性虐待的维和人员的问责问题上起了作用。<sup>1</sup>

4. 显然没有公众、更不用说特别报告员可从联合国取得此类信息的正式程序。<sup>2</sup> 其结果，即便某一国际组织有很好的理由在特定情况下不予披露，对这一论点也没有进行检验(见 [ST/SGB/2007/6](#))。要探讨这一点，人们必须要问，当此类信息如此难以获取时，如何对机构决策和分析以及决策者加以验证？公众对联合国和其他政府间组织的政策和行动的了解，仅限于有关机构选择公布的内容，而没有能让人提出获取信息请求的一个正规程序，而外部评价通常依赖于在此类组织内部建立了获取渠道的新闻工作者或研究人员的努力。在联合国和大多数政府间组织，在拒绝披露信息时任何正式来源似乎也没有义务提供理由。<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 例如，见 Azad Essa, “Why do some UN peacekeepers rape?”, 半岛电视台, 2017 年 8 月 4 日; [A/71/99](#), 第 250 和第 251 段(驻中非共和国国际维和部队性剥削和性虐待问题独立审查报告); Carla Ferstman, “Criminalizing Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers”, *Special Report* 335, 美国和平研究所(2013 年, 华盛顿特区)。

<sup>2</sup> 据了解秘书处新闻部设了一个电子邮件地址([inquiries2@un.org](mailto:inquiries2@un.org))，公众可将问询发到该地址，然后问询会转给有关部门。当然，这不是一项政策，更不用说是一项具备本报告第三节所述任何要素的政策。

<sup>3</sup> 尽管联合国已订有澄清如何对敏感信息加以区别对待的保密政策，这种情况仍然存在。见 [ST/SGB/2007/6](#)。

5. 本报告探讨了在国际组织的信息自由政策，其中特别注意到、但并非仅仅聚焦联合国系统。这是一年研究和调查的结果，包括发出提交答复的呼吁，并为此收到了 16 个国际组织和 5 个非政府行为体的回复。<sup>4</sup> 下文第二节述及根据人权法获取信息问题，同时注意到世界各国政府所采取的信息自由政策得到推广。第三节谈到国际一级有成效的信息自由政策所需要的各项要素。第四节向政府间组织、会员国和国际治理进程的非国家参与者提出了一系列建议。

## 二. 信息自由

### A. 信息自由权的根本目的

6. 在普遍实行法治时，政府和政府官员通过各种机制对其公民负责。然而，很多时候，问责只是一种幻想，这一情况没有比当局拒不向公众披露信息时更明显。如果没有获取各种信息的自由<sup>5</sup>——尤其是当政府往往故意不向公众以及司法、立法和媒体机制公布信息时，就会发生贪污腐败行为，影响到大众福祉的政策就不会受到检验和改进，公众的总体参与就会减少，这种局面的出现往往是故意造成的。与此形成对照的是，信息多的环境有助于促进良好决策和有意义的公开辩论，并为公共机构建立了公信力。即便执行可能并非始终达到最高标准，但各国政府已认识到良好的公开政务与获取信息这一人权交汇处的这一基本点，认识到公共当局的公信力取决于其是否愿意与纳税为他们的提供资金并选举他们的主要官员的人、也就是公众进行互动协作。

7. 关于获取信息的这些一般性意见今天在关于政府权力和政策的讨论中基本不会有什么争议。世界各地大多数政府均已通过信息自由法，只不过其健全性和执行程度各不相同。<sup>6</sup> 但公开政务运动却在很大程度上绕开了全球机构——当然并非绝对如此，但也是非常严重，以至于“获取信息”在国际治理的中心没有得到多少认可。如果向一名国际官员询问获取信息，所听到的更有可能是网站和档案政策(极其重要的信息，但并未完全答到点上)而不是公众能了解机构当前发挥效能或没有发挥作用的事情以及政府间组织或机构内部辩论的情况。这不是抱怨政府间组织在向公众开放的几十年的数字革命期间所作的工作。研究人员和记者以前要开展工作的话，就必须跑到作为联合国和其他政府间组织文件存储地的实体

<sup>4</sup> 来文可查阅任务网站。特别鸣谢加利福尼亚大学(欧文分校)法学院的下列学生，他们在 Ramin Pejan 教授协助下为支持本项目开展了研究工作，特别是：Enid Zhou、Katherine Ells、Laurence Liu 和 Nassim Alisobhani。

<sup>5</sup> 本报告互换使用了“信息自由”和“获取信息权”及“信息权”等用语。它们是指《公民权利和政治权利国际公约》第十九第一款及《世界人权宣言》第十九条所述权利，即人人享有意见和表达自由权，包括有权通过任何媒体和不论国界接收各种信息和思想。

<sup>6</sup> 关于全球信息自由法方面有助益的研究，见 David Banisar，“Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws” (2006) 以及 “The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts” (世界银行，2011 年，华盛顿特区)；Toby Mendel，信息自由：比较法律研究(联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，2008 年)；www.freedominfo.org；以及联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)，“《联合国反腐败公约》：关于保护举报人的良好做法资源指南” (2015 年，维也纳)。

图书馆，而现在大量材料可在网站上找到，包括最近通过的材料，这些材料有时可在通过几天(甚至数小时)之内找到。新闻干事应受表扬，表扬其愿意确保官方文件可以得到广泛查阅。同样，也有一些组织和机构公开其支出和外包档案以供公众监督的例子，不过所取得的成功程度不尽相同。

8. 然而，尽管许多政府间组织将其机构的公共工作在网上公开，包括法律文书、决议、委员会和监督机关的决定、实地工作及公开会议的网播，仅有很少的几个组织制定有信息获取政策，可让公众自己或通过记者和研究人员的工作，提出获取信息的请求，而这种信息不要求是不会披露的。下文第三节讨论了订有此类政策的组织，它们包括联合国开发计划署(开发署)、联合国环境规划署(环境署)、世界银行、世界粮食计划署(粮食计划署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和几个其他组织，主要是国际金融机构和基金。即便他们提出这种要求，大多数组织很少或没有作出努力来宣传其意愿，或强调说明据以作出披露信息决定的标准。

## B. 法律框架

### 1. 获取信息权利的性质

9. 在评估哪些要素可能构成政府间组织适当的信息自由政策之前，应当审查在人权法下适用的规范，因为作为法律基础的政策显然同等地适用于政府间组织和国家。

10. 国际法下的信息权以《世界人权宣言》第十九条和《公民权利和文化权利国际公约》第十九条为基础。正如《国际公约》所述，人人享有“表达意见的自由；这项权利应包括通过不论是采取口头、书面或印刷方式、以艺术形式或通过他们所选择的任何其他媒介，寻求、接受和传递各种消息和思想的自由，而不论国界”。人权事务委员会明确阐明了这一权利涉及的内容，并强调说，第十九条“包含获取公共机构所掌握的信息的权利”。委员会指出，“此类信息”包括“公共机构保存的记录，而不论这一信息的保存形式、来源和产生日期如何”(CCPR/GC/34, 第 18 段)。此外，委员会强调，这一权利并不仅仅依靠公共当局对获取信息请求作出的反应：

“为落实获取信息的权利，缔约国应积极公开公众感兴趣的政府信息。缔约国应尽一切努力确保可便捷、迅速、有效和切实地获得此类信息。缔约国还应颁布让人们据以获取信息的必要程序，例如通过有关新闻自由的立法。有关程序应规定根据与《公约》相一致的明确规则，及时处理获取信息的请求。请求获取信息的费用不应不合理地阻碍获取信息。主管当局应给出不让获取信息的理由。应为因不让获取信息及未对请求做出回应而提出的申诉做出安排(CCPR/C/GC/34, 第 19 段)。”

11. 从开展任务工作初，各特别报告员就详细说明了获取信息的权利。特别报告员在从事任务的第二次报告中就强调指出了获取信息权利所发挥的“至关重要”的作用(E/CN.4/1995/32, 第 135 段)，1998 年的报告则强调指出，“获取政府掌握的的信息的权利必须是一种常规情况，而非例外”。1998 年的报告还指出有一种获

取“国家安全”信息的特定权利，并在引人注目的一段话中对政府起诉披露“机密信息”的公务员的行为表示关切，同时指出，政府“继续将被视为没有必要的更多信息划入保密范围”。特别报告员以此指政府仅应在“如将信息公之于众，就不可避免地对国家的利益造成严重损害，而且这种损害超出对言论、表达和信息权的损害”时，才不提供有关材料。他最后说，“倾向于以比如说‘内阁机密’为根据将信息划为机密信息或不提供有关信息，往往成为一种惯常做法，这对获取信息产生了不利影响”(E/CN.4/1998/40，第12和第13段)。

12. 这些年来，详细说明获取信息的权利已成为根据任务提交报告的一条共同的主线。<sup>7</sup> 2013年，特别报告员提出了健全的获取信息权利的充分理由：

“……公共当局作为公众代表，履行一项公益事业；因此，原则上来说，其决定和行动应当是透明的。保密文化只有在非常特殊的情况下才是可以接受的，也就是在保密对于其工作的成效不可或缺时才可接受。因此，在披露某些类型的信息方面存在着强有力的公共利益。此外，获取某些类型的信息可能影响到个人对其他权利的享有。在这种情况下，如果可以提供信息的话，仅应在非常例外的情况下才不提供(A/68/362，第20段)。”

13. 2004年，特别报告员与区域表达自由机制的代表一道，强调了信息自由作为一项基本权利的重要意义。他们共同强调，处理公共机构中普遍存在的“保密文化”，不仅需要立法和执行，而且需要“对任意阻挠获取信息者实施制裁”。<sup>8</sup>

14. 在人权事务委员会及其特别程序机制开展工作的同时，人权理事会和大会也阐述了信息自由的重要性。近在2016年，理事会呼吁所有国家确保披露公共当局掌握的信息，“通过透明、明确和便利有效的法律和政策，规定应切实披露公共当局所掌握的信息，并规定请求获取和接收信息的一般权利，除了在狭义、适度、必要且明确界定的限制范围内，应让公众获取这一信息”。<sup>9</sup> 获得信息已成为其他人权条约的一项标准内容(A/70/361，第6段)，并在涉及发展、环境、粮食和农业以及贪污腐败等其他实质性领域的国际协定中被广泛采纳。《奥胡斯公约》<sup>10</sup> 就是一项国际协定范例，它说明在公众极为关心的环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律，“有助于保护今世后代的每一个人生活在与其健康和福祉相适合的环境中的权利”。同样，可持续发展目标16确认信息自由权利所发挥的不可或缺的作用，将获取信息与善治、人权和问责联系在一起，并呼吁所有

<sup>7</sup> 见E/CN.4/1999/64、E/CN.4/2000/63、E/CN.4/2003/67、E/CN.4/2005/64、A/HRC/11/4和A/HRC/17/27。

<sup>8</sup> 促进和保护言论和表达自由权利特别报告员、欧洲安全与合作组织(欧安组织)媒体自由问题代表及美洲国家组织表达自由问题特别报告员的联合宣言，2004年12月6日。

<sup>9</sup> 见人权理事会第31/32号决议，第13段；第34/20号决议，第5(b)段。

<sup>10</sup> 见“第十九条：捍卫表达和信息自由”[独立组织]，“开放的发展：获取信息与可持续发展目标”，2017年7月19日，第6-9页。



会员国采取和实施让公众获取信息的法律和政策(第 70/1 号决议, 第 16.6-16.10 段)。<sup>11</sup>

15. 在人权机构的建立和工作规范性扩展期间, 各国还通过立法来落实信息权, 而许多国家则作为一项宪法性法律纳入了信息权。在国内一级, 各国将政府运作作为由法律决定的事项加以开放, 即便不会始终实现最佳实施做法。<sup>12</sup> 不过, 在世界各地官僚机构和政治领导层中常有的保密和不披露环境仍难以消除。<sup>13</sup> 一种普遍存在的将国家安全信息排除在信息权法律框架之外的做法, 鼓励了一种将披露、即便是符合公众最大利益但对政府利益没有实质损害的披露视作违反“国家利益”的趋势。这种态度对信息获取法律具有很大的负面压力, 而且可能在国家安全环境以外产生溢出效应。简言之, 尽管有关信息获取的法律框架在全球得到改善, 但公开政务在克服态度和采纳实施措施方面仍然面临重大障碍。<sup>14</sup>

16. 人权法还确认《公民权利和政治权利国际公约》第十九条所载表达自由权与其他权利之间的联系。信息权还与《国际公约》第二十五条第一款密切相关, 该款保护每个公民“参与公共事务”的权利和机会。人权事务委员会强调了“没有审查”的信息自由对公众参与的重要性(CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 第 25 段)。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在 2015 年关于在现有人权法背景下增进、保护和落实参与公共事务的权力的报告中重申和扩展了这一点(以及其他几点)(A/HRC/30/26)。

## 2. 对获取信息权利的狭隘限制

17. 根据《国际公约》第十九条确认获取信息权利, 就要承认信息的获取可能会受限制。源于第十九条第三款的这些限制必须由法律作出规定, 而且必须是必要的、相称的, 以保护他人的权利或名誉、国家安全或公共秩序、或公共卫生或道德。第十九条第三款允许的限制如何适用于信息自由, 我对此曾评述过(A/70/361, 第 8-13 段)。下文探讨了国际组织如何将《国际公约》的规范用于自身的获取信息举措。

## 3. 法律框架和国际组织

18. 作为学术界和律师多年来探讨的主题, 人们常常争辩认为, 人权法、包括《国际公约》第十九条及本文所述其他文书, 并不严格适用于政府间组织, 肯定不是

<sup>11</sup> 《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》, 第 1 条, 1998 年 6 月 25 日, 丹麦奥胡斯。

<sup>12</sup> 一个称作“第十九条”的组织确认有 118 个国家通过了推进公共当局掌握的信息自由的法律或政策, 见“开放式发展: 获取信息与可持续发展目标”。法治与民主中心在其提交的文件中, 着重指出了 112 项信息权国家法律, 而令人印象深刻的是, 其中的 88%是在过去 25 年里通过的。

<sup>13</sup> 在国家安全方面尤其如此。健全的信息披露规则见“国家安全和信息权利全球原则”(“茨瓦内原则”)(开放社会基金会, 2013 年), 可查阅: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf>。

<sup>14</sup> Victoria Lemieux 和 Stephanie E. Trapnell。“公众获取信息以促进发展: 有效落实信息权法”, 发展方向——公共部门治理(世界银行, 2016 年, 华盛顿特区)。

以人权法对国家具有约束力的相同方式适用。<sup>15</sup> 然而，单纯从组织的义务和豁免的角度看问题，对政府间组织的人权义务采用拘泥于法律条文的方法，忽略了法律和政策上最突出的要点。

19. 政府间组织内的透明度推进了作为推行信息自由和政务公开举措基础的共同目标。正如法律与民主中心的来文指出的那样，此类组织属于公共机构，履行政府职能，就像国家做的那样。公众只能在可以获取有关自身的信息时，才能认真地参与解决政府间组织寻求解决的重大问题。在多边机构方面，结社自由权与和平集会权问题特别报告员指出，“民间社会要有效参与全球决策，就必须拥有获取信息的权利”(A/69/365, 第 15 段)。<sup>16</sup> 在政府间组织开展大量工作的国家，无论这些工作涉及举例来说维持和平或发展援助或人权，真正的互动协作和参与意味着有能力获取有关这些特别任务的现有信息。这意味着订有公共问责制机制，这样个人能确定此类组织是否正在为这些个人的利益服务，或仅为这些组织本身、包括可能的公司、地方领导人或公共生活的腐败参与者的利益服务。

20. 媒体对政府间组织的报道也与国内环境的每日、甚至每小时报道大不相同。考虑到国际机构的规模，与健全的媒体环境中对国家或地方治理的报道相比，很少有记者会专门报道联合国或其他政府间组织。那些报道的记者首先必须尽力使编辑、当然还有读者了解这些机构对自身的生活和公共政策偏好有什么关联。其结果，国际公务员不像世界各地的国内官员那样(或应该的那样)被放在新闻显微镜下。这种监督可由会员国时不时地进行，特别是在预算编制方面，但获取有关政府间组织运作信息的困难，使原本已经难以在国际一级寻求问责的状况更加严重。在这种气氛下，如报刊杂志载文揭露一个政府间组织某种有问题的做法，就可能被视为对整个机构的攻击，这主要是因为这些机构的工作脱离了公众的生活。修正这一点，并采取健全的信息获取政策，是朝向更好地了解政府间组织的任务、实行问责、发挥监督作用和保护这些任务迈出的一步。

21. 没有原则性理由表明为何政府间组织应采用不同于国家所采纳的信息获取政策。就限制获取信息的目的而言，“国家安全”和“公共秩序”概念总的来说可能不适用于政府间组织，每个机构都需要确定人权法下适用的限制可如何适用于其特定的背景。一些人认为，由于其自身的性质，政府间组织不得披露成员国所生成或提供的信息。<sup>17</sup> 但这又会把手伸得太远，有可能造成一个很大的漏洞，或许妨碍促进公众知情权的政策的制定。

<sup>15</sup> 例如，见 Kristina Daugirdas, “How and Why International Law Binds International Organizations”, vol.57, No.2, Harvard International Law Journal(2016 年)。另见 Christine Chinkin, “The United Nations Decade for the Elimination of Poverty: What Role for International Law?”, Current Legal Problems, vol.54, Issue1(2001 年)。

<sup>16</sup> 在这方面，我要强调结社自由权与和平集会权问题特别报告员报告中的一点(A/69/365, 第 73 段)，即应让非政府组织有机会实际参与一出席一政府间组织论坛；这是获取信息的一个关键领域，即便本报告没有直接谈及这一问题。

<sup>17</sup> 联合国发挥各种国内治理作用，无论是维持和平还是过渡治理机制，无论安全和秩序在披露方面是否可能与国家实体较为类似。



22. 值得再次强调的是,《国际公约》第十九条保证人人有权寻求和获得各种信息,不论国界如何。至少,各国如果没有证明《公约》第十九条第三款所规定的限制可合法适用,就有义务不妨碍公众接受像联合国这样的组织及其各部门和机构的信息。我们可以更进一步,强调广泛的共识,即各国不仅有义务避免对获取信息实行非法限制,而且应为《公约》第十九条规定的所有权利创造有利的环境。<sup>18</sup> 尽管政府间组织显然在国际法下享有独立人格,但它们的主要政策和法律规范往往是成员国所作决定的结果。因此,各国应鼓励创造包括获取信息在内的有利环境,不仅因为要采取一些墨守法规的方式来对待政府间组织和联合国的责任,而是因为其公民一任何地方的所有公民一都应有不分国界获得各种信息,包括有关政府间组织和联合国的信息。

### 三. 获取信息政策的关键要素

#### A. 政府间组织中的信息获取

23. 有十六个机构为本报告的汇编提交了来文,我以约谈和意见征询作了补充。<sup>19</sup> 尽管进行了广泛的外联活动,数十个政府间组织和联合国系统内的机构未对任务提出的提交来文要求作出回应。我没有收到纽约联合国秘书处的来文,为此尤其感到失望。尽管没有提交来文的组织可能订有某种信息获取政策,但提交来文的10个组织订有正式的信息获取、披露或透明政策;<sup>20</sup> 有2个组织目前正在起草此类政策;<sup>21</sup> 1个组织没有正式的信息获取政策,但通过一系列政策提供获取机会;<sup>22</sup> 3个组织没有任何信息获取政策。<sup>23</sup> 根据研究结果,似乎大多数国际组织都缺乏保护和促进获取信息权利的具有约束力的政策。换言之,根据我的研究来看,除了一些明显的例外情况外,政府间组织未能设立机制来防止不透明,并方便人们了解其运作情况。最让人难以置信的是,联合国没有适用于每一个部、每一个专门机构的信息获取政策;它甚至没有对获取信息的请求作出回应的特定标准。

<sup>18</sup> 例如,见人权委员会第 2005/38 号决议; E/CN.4/1996/39; 人权理事会第 12/16 号决议; A/HRC/17/27; A/66/290; A/68/362; A/HRC/29/32; A/70/361。

<sup>19</sup> 任务收到了下列机构提供的来文:联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际金融公司(金融公司)、国际货币基金组织(货币基金组织)、国际海事组织(海事组织)、国际电信联盟(国际电联)、联合国国际刑事法庭余留机制、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国开发计划署(开发署)、欧洲经济委员会(欧洲经委会)、联合国环境规划署(环境署)、教科文组织、联合国大学、万国邮政联盟(万国邮联)、世界粮食计划署(粮食计划署)、世界知识产权组织(知识产权组织)和世界银行。正如上文所述,所提交的来文可在任务的网站查阅。

<sup>20</sup> 本报告编稿时订有正式政策的提交来文组织为:国际金融公司(获取政策)、货币基金组织(透明政策)、联合国国际刑事法庭余留机制(获取政策)、开发署(披露政策)、环境署(获取政策)、粮食署(披露)、联合国人口基金(人口基金)(披露政策)、联合国儿童基金会(儿基会)(披露)、世界银行(获取政策)和教科文组织(获取政策)。其他一些国际金融机构和区域组织也订有政策,但没有为本报告提交此类资料。

<sup>21</sup> 在本报告编稿时正在拟定政策的组织为国际电联和人权高专办。

<sup>22</sup> 知识产权组织拥有确保透明度和公众获取的一系列政策和做法。

<sup>23</sup> 海事组织、欧洲经委会、联合国大学和万国邮联没有信息政策。

24. 有活力的灵活的信息获取政策是可行的，一些组织采取的政策就证明了这一点。金融、环境和发展机构往往采用积极的方法来对待信息，顺应政府和非政府利益攸关方有关其工作应透明、可对其实行真正的监督的要求。

25. 世界银行、国际金融公司(金融公司)和国际货币基金组织(货币基金组织)都设有在用的机构网站，订有培训指南，并专门指定了负责监督年度报告和信息披露的信息获取部门。法律与民主中心在其提交的来文中指出，国际金融部门之所以普遍订有信息获取政策，“在很大程度上是鉴于其影响很大，民间社会对其工作实施了更有力的监督，部分原因是成员国希望确保它们的钱得到妥善管理”。民间社会也对其非常重视，一个推动金融机构公开的非正式民间社会组织网络，即全球透明度倡议，还为此订立了一个“宪章”，详细说明了应作为国际金融机构信息获取政策基础的各项标准。对订立获取信息政策采用的这一基于权利的办法，包含一项披露推定、大量的自动披露规则、一个处理获取信息请求的明确框架、有限(但往往过于宽泛的)例外情况以及就拒绝披露信息向一个独立机构上诉的权利。许多金融机构都制定了信息获取政策，其中体现了全球透明度倡议推出的“宪章”的相当多要素。<sup>24</sup> 例如，世界银行的政策就列有维护最大限度地获取信息的指导原则、一个例外情况清单、一套有关如何提供信息的程序以及一个分两阶段的上诉机制。按照上诉机制，申请方可向由外部和独立的外部专家组成的上诉委员会申诉。其披露政策包括解密系统时间表和一套定义。世界银行还建立了一个“信息获取委员会”，负责监督该政策的执行。

26. 环境署的信息获取政策侧重于最大限度的披露和公开政策。其政策界定了它可以披露的信息类型，也就是与环境署相关的及其掌握的信息，其中包含符合联合国相关规则和惯例、例如有关如何处理敏感信息和列为机密的规则和惯例的既定例外情形。环境署设有特定的请求获取信息机制，其中包含如何提出请求、向何方提出请求的信息。此外，它规定，如果有令人关切的例外情形，则受理请求的干事应请高级法律干事提供指导。环境署订有请求受理时间表，在收到请求 5 日内必须确认已收到，在 30 日内必须回复，在 60 日内必须对有关信息的上诉作出回复。该政策中订有一个收费结构，据此大多数信息都是免费提供的，但印刷费除外。它要求对拒绝满足获取信息的请求说明理由，并设有一个由环境署两名工作人员和一名外部代表组成的上诉机制。此外，该政策还规定公共利益优先于检验，据此，如果披露的益处大于潜在的损害，则环境署就会发布有关信息。

27. 开发署属于最早订立信息获取政策的机构之列，它是根据有利于披露的推定运作的。它界定了披露的信息类型以及可适用该政策的地方。这项政策的一个显著特点是，它提供了一个有关可公开获得信息的链接，以帮助确定可能需要请求获得何种信息。同许多政府间组织一样，开发署也有一个披露的例外清单。它跟环境署一样，也订有损害检验和公共利益优先原则，一个独立的信息披露监督小组据此确定某类信息是否因其披露有利于公共利益而应予以披露。开发署订立了具体的请求时间：信息请求 30 个日历日；上诉 30 个日历日。它不仅包含一个信

<sup>24</sup> 全球透明度倡议，国际金融机构透明度宪章：要求享有知情权，可查阅：[http://www.ifitransparency.org/doc/charter\\_en.pdf](http://www.ifitransparency.org/doc/charter_en.pdf)。

息附件，说明有哪些例外情况，通常向公众提供哪些信息，还画有一个流程图，在视觉上更好地说明信息请求流程。

28. 我审查了这些机构和其他机构内部采用的信息获取政策和现行政策，征询了利益攸关方的意见，审查了前任特别报告员的工作，之后我确定了政府间组织应作为其信息获取政策一部分的做法。

29. 除了上述组织外，大多数政府间组织是针对具体情况以特设的方式运作的；在没有披露标准的情况下，不同部门授权或拒绝披露。

## B. 信息获取政策的基本要素

### 1. 公开的涉及多利益攸关方的采用进程

30. 《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第三款所述原则指出，所有对信息获取权的限制措施须由法律规定。就国家而言，这意味着实行限制措施需要经过正规立法程序，制订明确规则避免决策者对获取信息过度限制，或对公众参与施加不适当的限制(CCPR/C/GC/34, 第 46 段)。政府间组织应确保利益攸关者，包括公众和民间组织成员，能够有意义地参与信息获取政策的制订、审查和更新。有几个组织已经着手在制订政策时让利益攸关者参与进来。例如，环境署公布其临时政策和修订政策草案，将其发布在环境署网站上达两个月，以征求成员国、观察员和公众的建议和意见。环境署举行正式听证会讨论政策，并进行实况直播，以方便公众参与。国际金融公司的政策分三个阶段演变，并让公众和多个外部利益攸关者参与进来。在整个过程中，国际金融公司征询了不同利益攸关方团体的意见，这些团体包括其客户、银行界、其他金融机构、民间组织、受影响社区、外聘顾问小组、学术界和智库、执业人员和政府。

### 2. 主动、清晰、可搜索、安全的信息披露

31. 信息索取请求应是任何信息获取政策所必需的退而求其次的办法。这一政策的基础是，各组织必须主动披露对公众可能相关的信息，并且做到及时披露，包括提供持续、可行的更新，特别是在网站上。在这方面人权高专办在数字时代取得了重大进步，提供查阅基于章程(如人权理事会及其特别程序)的机制和基于条约的机制的成果文件的机会、网播上述机制的会议、联合国高级专员发言人定期作新闻简报、提交年度报告以及定期向人权理事会报告所有特别程序来文。尽管仍有重要领域有待改进，但人权高专办的公开披露政策反映出联合国系统中的其他机构和其他政府间组织正在开展哪些工作。<sup>25</sup>

32. 公开披露还应包括以下几点：第一，机构本身应与公众成员定期接触，通常是通过民间组织，以确保能发布与公众有关的有价值信息。例如，国际人权服务社在为本报告提交的材料中强调了它认为符合公共利益的信息类别，并重点说明了人权高专办如何能够改善主动披露。与民间组织定期对话，可帮助所有政府间组织高效披露信息，并有可能减少专用于应对此类请求的资源。第二，必须以易

<sup>25</sup> 关于扩大访问权限的面向公众网站实例，见 <http://webtv.un.org/>；<http://www.unhcr.org/media-centre.html>；<http://www.who.int/mediacentre/en/>；[https://www.wto.org/english/res\\_e/res\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/res_e.htm)。

于搜索和分析的方式共享所披露的信息。<sup>26</sup> 第三,在监视和信息不安全的时代,所有组织必须采取措施,确保其信息系统和寻求访问信息系统的人员的安全。我提起了人权高专办数字不安全的问题,包括在 2015 年我提交给人权理事会的报告中提起这一问题(A/HRC/29/32,第 37 段)。人权高专办的网站和联合国自己的网站仍然没有加密(与其他许多机构一样),这可能会妨碍担心在线搜索隐私问题的人们索取信息。<sup>27</sup>

### 3. 全面的政策和具有约束力的规则

33. 与各国政府一样,政府间组织应当设立明确、全面的法律框架,认可信息权适用于整个组织及其附属机构。任何信息获取政策均应以明示或默示方式促进披露符合公共利益的信息,即公众有权获取、且其披露有利于人们了解政府间组织工作的信息。信息应采用宽泛的定义,包括存放在各类媒介的所有记录、文件、数据、分析、观点和流程,以符合个人对所有类型信息和思想拥有知情权、仅受小范围的不披露规则限制的原则。<sup>28</sup> 应以通俗易懂的书面语形式,在有关组织内各部门统一该政策。政策还应当具有约束力,防止有关组织依据政策范围以外的理由不提供信息。例如,粮食计划署通常认可范围广泛的信息类别,涉及各种媒体类型,并强调其政策是将由高级管理人员执行的一项“指示”。<sup>29</sup>

34. 为了弄清楚信息获取如何促进公众参与权,应特别关注两类信息。第一,虽然大多数组织竭力将“内部文件”排除在外,但事实上它们应当提供所有类型信息的访问,以便公众了解决定依据。<sup>30</sup> 例如,《奥胡斯公约》将“环境信息”界定为包括“环境决策使用的成本效益及其他经济分析和假设”。<sup>31</sup> 各组织应在可能披露信息的定义中纳入其决定所依据的“分析和假设”,包括经济、法律、政治、机构、业务和类似的分析与假设。大多数政府间组织不愿进行此类披露,<sup>32</sup> 但不披露重要的进程文献会妨碍公众对其工作的了解。至少应假定这些信息应被披露。

<sup>26</sup> 例如见 Ben Parker, “Two cheers for UN transparency”, IRIN, 28 June 2017, 可查阅: <https://www.irinnews.org/analysis/2017/06/28/two-cheers-un-transparency>。

<sup>27</sup> 并不是所有组织都仍然不安全。例如,国际原子能机构(原子能机构)、儿基会和世界贸易组织使用“https”加密技术保护网站,但本报告中提到的大多数组织没有这样做。

<sup>28</sup> 在实践中,大多数国内法将信息的范围界定得比较宽泛,政府间组织应同样如此。例如见安提瓜和巴布达 2004 年信息自由法第 4(1)条:“就本法而言,记录包括任何被记录的信息,不论其形式、来源、创建日期或官方地位如何,不论其创建者是公共机关还是持有信息的私人机构,不论其被列为机密与否。” <http://www.laws.gov.ag/acts/2004/a2004-19.pdf>。

<sup>29</sup> 世界粮食计划署,关于通信、公共政策和私人伙伴关系司指示的第 CP2010/01 号指示(2010 年 6 月 7 日)。

<sup>30</sup> 茨瓦内原则很好地阐释了应披露的信息类别:“记录、书信、事实、观点、咨询意见、备忘录、数据、统计、书籍、绘图、计划、地图、示意图、照片、音视频记录、文件、电子邮件、日志、样本、模型以及以任何电子形式存放的数据”。

<sup>31</sup> 《奥胡斯公约》第 2 条,第(3)(b)款。

<sup>32</sup> 例如,见开发署信息披露政策,附件 2,第 11(c)段,可查阅: [http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/transparency/information\\_disclosurepolicy.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/transparency/information_disclosurepolicy.html)。



35. 第二, 有关所有类别委员会和监察机构遴选和选举流程的信息, 不论是否涉及会员国、专家或其他方面, 均应披露。一般而言, 政府间组织应加大努力, 披露特殊类型的治理决策。例如, 作为各组织最基本公共职能之一的选举, 无论是国家代表团在委员会任职还是个人担任特别报告员等专家职务, 在很大程度上都没有开放供公众监督。各组织应在网站显要位置展示待选举或待遴选职位的候选人信息, 并向国家代表团任职的机关提供信息, 说明各国在选举时对组织准则的遵守情况。任命或遴选人员到专家机构任职者, 应公开说明做出选择的理由。<sup>33</sup> 以互动方式及时了解这些流程, 将加强这些流程的公信力以及对遴选者的问责。如下文所述, 部分种类的信息如有必要可以不予披露, 例如在需要保护职位候选人个人数据的情况下。但总的来说, 民间组织对无法实时了解此类流程的不满合理的。缺乏信息又导致人们对选举或任命流程的性质产生误解。

36. 各组织还应避免限制可以申请索取资料的人群范围。正如《国际公约》第十九条保障每个人的信息获取权、但未限制或界定“每个人”的范围一样, 政府间组织应当积极回应索取请求, 不论请求人是谁, 也不考虑以“地位”或“损害”等概念要求说明请求理由。不应要求提出请求的个人和实体提供理由。为表明每个人都应享有获取权, 政策应当将有关费用维持在绝对最低限度, 最大程度避免各种收费。

#### 4. 关于何种信息不予披露的明确规则

37. 各国只有在符合合法性、必要性和相称性三项检验标准和具有合理目标的情况下, 才可限制人们获取公共机关所掌握的信息。适用于各国的对信息获取权的一般性限制, 应同样适用于政府间组织。合法性(即“由法律规定”)要求在实行限制措施时应采用正规程序, 规则应明确、具体。拟订的限制措施不可泛泛而谈, 以避免给予决策者过多拒绝披露信息的自由酌处权(CCPR/C/GC/34, 第 25 段)。同样, 必要性要求(暗含相称性要求)意味着政府间组织的政策只应在披露确实可能损害正当利益的情况下才允许不披露(CCPR/C/GC/34, 第 38 段)。

38. 国家实施限制措施的正当理由, 如保护他人的权利或名誉、国家安全或公共秩序、或公共卫生或道德, 也可作为政府间组织实行限制措施的根据。例如, 他人的权利应受保护, 确保披露不妨害受雇于政府间组织或以某种方式与政府间组织有联系的个人的隐私权。公共秩序可能是维持和平背景下不披露敏感信息的明显依据, 而国家安全可能也是一种依据: 例如, 国际原子能机构(原子能机构)或许选择不披露有关核视察的某些信息; 或者世界卫生组织(世卫组织)可以公共卫生关切事宜为由不披露敏感信息。即便是对于这些笼统的不披露理由, 有关组织仍需在特定情况下表明必要性和相称性。

39. 政府间组织的政策必须明确规定不可披露的信息种类; 在实际情况中不披露信息时, 应以高标准要求有关组织指明原因。政府间组织至少应说明其认为敏感

<sup>33</sup> 例如见人权理事会主席协商小组关于人权理事会第三十五届会议待任命的特别程序任务负责人职位空缺的报告(2017 年 5 月 12 日)。另见 Designaciones Publicas 关于联合国多边机关任命情况的图表: <http://designaciones.org/multilaterales/#/!en/comites>。

且不应披露的信息类型。它们不应当夸大不应披露的信息类型，而是应当严格遵守公共利益概念。

40. 就如何应对例外情况而言，开发署的信息披露政策提供了良好的例子。开发署的政策指出该组织在“危机、冲突或人道主义灾难”等对开发署业务和成员国利益构成挑战的环境下开展业务，确定了若干个被认为属于机密且“不可向公众公开”的信息类别。并非所有的例外情况类别都是完全合理的，例如“如披露将损害开发署或所涉第三方经济利益的商业信息”和“开发署认为一旦披露将严重破坏与成员国或执行伙伴政策对话的信息”。(这些例外还可见其他政府间组织的政策)。这两个类别似乎过于宽泛，容易导致有关组织过度发挥自由权。然而，开发署在信息披露政策第12段中认识到这可能过于宽泛以及不披露可能不合理，规定如果“它认定此类披露的总体好处和公共利益超过对例外情况所保护利益的可能损害”，那么它甚至可能披露“机密”的信息。拥有此权力的不仅是开发署本身，还有为监督此类决定而设的独立专家小组。

41. 并非每一个订有信息获取政策的组织都以同样的方式处理例外情况，但许多组织都存在一个根本问题，即不本着公共利益提供披露依据(但开发署提供)。例如，联合国人口基金(人口基金)的政策虽然总体上与开发署的一致，但未能加入公共利益检验部分，规定即使在允许不披露的情况下也可以披露。<sup>34</sup> 教科文组织最近实行了一项政策，其中指出它致力于提高透明度(并且尽管它在推动获取信息方面应在联合国系统中发挥的作用)，加入了与开发署类似的限制措施。<sup>35</sup> 然而，与人口基金一样，教科文组织没有规定公共利益优先，也就是可发布通常不应披露的材料。如果一个组织不规定公共利益检验，其例外情况可能会很死板，导致妨碍透明度。作为任何公共利益检验的一部分，有关组织都应加入一项强有力的推定，即关于威胁环境、健康或人权的信息和揭露腐败的信息应当发布，因为公众会更加关心此类信息。这与关于各国信息获取政策的新规范相一致。

## 5. 申诉与上诉机制

42. 尽管结构各异，但所有的信息权国内法都规定了不披露情形的上诉机制。<sup>36</sup> 因此，政府间组织也应确保具备独立、不受政治干预影响、能够做出具有约束力决定的上诉流程。上诉理由无需过于详细，并应订有包括时间表在内的明确程序。

43. 开发署的模式十分有用。在接到法律办公室不披露信息的答复后，提出请求者可要求信息披露监督专家小组审查该决定。根据开发署信息披露政策第21段，专家小组由四名成员组成，成员均由署长参考各局意见任命，其中一名来自开发署审计和调查处，一名来自开发署道德操守办公室，一名来自开发署以外的联合国机构，一名来自非政府组织。专家小组审查拒绝将某一文件或文件的一部分披露给公众中的某一人的请求，并在收到上诉后30个日历日内出具最终建议。专

<sup>34</sup> 人口基金，信息披露政策，可查阅：<http://www.unfpa.org/information-disclosure-policy>。

<sup>35</sup> 教科文组织，信息获取政策，可查阅：<http://en.unesco.org/this-site/access-to-information-policy>。

<sup>36</sup> 见全球信息权评分网(<http://www.rti-rating.org/by-indicator/?indicator=36>)。



家小组将建议分享给开发署署长以及有关的内部股或厅。署长有权结合专家小组的建议作出最终决定。如果署长决定不披露索取的信息，则会出具理由。

44. 虽然开发署的流程加入了强有力的审查部分，但总体上，决策权应当授予独立行为体而非署长。<sup>37</sup> 这类规则被列入大多数国际标准中，也可见诸国内信息自由法中。<sup>38</sup> 应设立监察员或专员之类的独立机制，保障组织正常权力链之外的信息权。

## 6. 执行、审查和监测

45. 如许多(如果不是所有)官僚机构一样，政府间组织重视一定程度的隐秘性，希望能在公众的视线之外工作。为一点点消除大型机构根深蒂固的隐秘性，执行必须贯穿信息获取政策的始终，包括为此对工作人员和领导层进行宣讲。世界银行编写了一份工作人员手册，制定了一项强制性培训方案、工作流程自动化和记录管理系统，并设立专门网站，提供文件的便利访问(包括可供用户提交索取信息请求的在线门户)。<sup>39</sup> 这种内部方案的拟订对于确保信息获取成为组织文化的一部分、理解这是公共机构的责任而不是对工作的干扰是必要的。

46. 一些政府通过年度报告审查信息自由制度的现状，从而确保监督。世界银行也采取类似措施，发布了年度信息自由报告。本着此类披露所体现的精神，政府间组织应当考虑将对各项请求的回复发布到网站上，以便后来的请求者可以查阅这些信息。<sup>40</sup> 年度报告提供有关其信息获取政策的执行情况以及是否与《国际公约》第十九条相一致的统计数据，可确保对现有政策进行合理审查。<sup>41</sup> 例如，国际金融公司对自身的政策进行监测，并发布关于其执行情况的定期报告。此举有助于展示其政策对于提高透明度、便利信息获取的切实作用。国际金融公司还披露月度请求汇总供公众查看和监测，并披露向申诉委员会提交的上诉数量。

<sup>37</sup> 另见国际金融公司信息获取政策(2012年1月1日)，可查阅：<http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/98d8ae004997936f9b7bffb2b4b33c15/IFCPolicyDisclosureInformation.pdf?M OD=AJPERES>。

<sup>38</sup> 据估计，有70个政府准许有权向独立的行政监督机构提起外部上诉。见法律与民主中心，“信息权评分数据分析系列：结果和趋势概述(2013年)”，可查阅：<http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2013/09/Report-1.13.09.Overview-of-RTI-Rating.pdf>。另见《奥胡斯公约》，第9条；欧洲委员会部长委员会，给成员国的关于查阅正式文件的第Rec(2002)2号建议，2002年2月21日；非洲联盟，关于获取信息的示范法；美洲国家组织，关于获取信息的美洲示范法。

<sup>39</sup> 见世界银行，Access to Information: Annual Report and Five Year Retrospective (2015)，可查阅：<http://documents.worldbank.org/curated/en/836081467999089075/Access-to-information-annual-report-FY-2015-and-five-year-retrospective>。

<sup>40</sup> Open Society Justice Initiative, “Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries” (2006), 可查阅：[https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparency\\_20060928.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparency_20060928.pdf)。

<sup>41</sup> 例如，厄瓜多尔、洪都拉斯、葡萄牙、泰国、瑞士和美国设有信息委员会或政府部门，向立法机关提交信息自由法执行情况的合并报告。见法律与民主中心，“信息权评分数据分析系列：结果和趋势概述(2013年)”，可查阅：<http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2013/09/Report-1.13.09.Overview-of-RTI-Rating.pdf>。

47. 应定期对信息获取政策进行审查，并考虑到所掌握信息的性质变化，其中应包括一项正式要求，即政策应定期受到全面审查。这样的话就有机会评估是否得到顺利执行，是否存在改进空间。此外，审查为修正政策提供了机会，可规定进行更多的信息披露，并与国际上的最佳做法相符。这些审查应以完全透明的方式进行，并纳入与多利益攸关方的意见征询，以获得广大利益攸关方的反馈。应特别关注是否需要更改信息类别。政府间组织需要反映公众不断变化的需求，并依据最适合这些需求的政策开展业务。

## 7. 独立的举报人保护措施

48. 两年前，我在给大会的年度报告(A/70/361)中评估了国际人权法对信息源和举报人的保护。报告试图明确促进和保护举报行为的规范，特别是考虑到此类规则试图保障信息获取权，尤其是关于浪费、欺诈、滥用、违法、侵犯人权、战争罪或危害人类罪等符合公共利益的信息。那份报告中强调的内容同样适用于本报告的情形。的确，2015年的报告强调了在政府间组织中保护举报人的重要性，鼓励制订政策广泛地界定举报行为，以涵盖所有未经授权的披露，并鼓励加强举报机制的独立性和成效，采纳强有力的透明度和信息获取流程，以及防止报复。

49. 举报人保护工作仍然是一个最为重要的问题，秘书长确认了这一点，他作为初步采取的步骤之一，颁布了一项经修订的关于防止因举报行为失检和向经正式授权的审计或调查工作提供合作而遭受报复的政策(ST/SGB/2017/2)。该政策旨在加强对举报人的保护，包括为此加强对在特定条件下向外部行为体举报不当行为者的保护。我无意在此详细评价新的政策，但我要强调以下考虑因素，以确保政策在长期内有效地鼓励和保护举报人。

50. 第一，或许是最严重的一点，新政策没有规定对报复举报人者采取制裁。值得注意的是，该政策的确提出了一些可能有利于声称受报复者的后果，例如撤销决定、恢复职位或转换职务(ST/SGB/2017/2，第8.5段)。然而，该政策没有规定如何处罚对报复行为负责的工作人员或领导人员。除非政策规定处罚，否则保护框架将软弱无力。

51. 第二，道德操守办公室仍对举报政策至关重要。2006年设立道德操守办公室，为联合国工作人员就工作的道德操守提出问题和寻求建议提供了重要机制，但该办公室不适合承担保护举报人的任务。重要的是，它没有为工作人员辩护的任务，也不一定是保护和维护举报人全球规范的专家。而一个独立的举报人办公室可以向可能的举报人提供咨询意见，评价申诉，有力地防止报复。久而久之，一个以促进保护举报人和应对报复为唯一职责的办公室将给工作人员带来安全感，并确保他们的举报将由专门负责问责的办公室处理。该办公室应订有体现国际规范的标准，其关注的是披露错失行为的重要性，而非机构形象。

52. 就第二点而言，我要指出的是，道德操守办公室在一定程度上依赖2013年国际公务员制度委员会的《国际公务员行为标准》，该标准总体上具有重要价值，但规定“国际公务员不宜公开表示个人的不满或批评自己所属的组织。国际公务

员无论何时都应遵守忠于组织的宣誓，努力提升国际公务员的正面形象。”<sup>42</sup> 这一标准及其奠定的基调有违工作人员应当举报不当行为、在严重情况下可能无法促进组织正面形象的理念。

53. 第三，联合国举报人政策规定：“个人必须秉着诚意进行举报，必须提交信息或证据，以证明有合理理由相信不当行为已经发生”(ST/SGB/2017/2，第 2.1(a) 段)。就举报而言，“诚意”的要求不应要求提供理由，只应要求举报人力求披露浪费、欺诈、滥用或其他非法行为。不应将其理解为要求或允许对举报人可能有其他动机开展任何形式的调查。

54. 第四，该政策应更明确地说明潜在举报人应当和可以通过哪些渠道，在不用担心被报复的情况下举报错失行为或举报实际的报复行为。墨守法规的方式在一定程度上削弱了该政策的效力；联合国应开展重要外联活动，确保所有工作人员了解合适的渠道。

#### 四. 结论和建议

55. 在过去 70 年中，联合国和其他政府间组织在全球推广法治方面扮演了重要作用。这些组织的努力不一定总是成功，但促进了安全、发展、治理和许多其他领域的政策协调和法律规范制定。世界各地的舆论一直认为它们是重要的机构。加强这些机构，确保它们按照当初设立的目的行使职能，提高公众对其工作的参与，是本报告的根本目标。按照全球信息自由法律趋势制定信息获取政策，将促进实现政府间组织及其成员国的目标。

56. 国际组织如要蓬勃发展，就必须接受公众的更多监督和参与。国际组织的领导人似乎认识到了这一点，从内容丰富的网站、专业(即便资源不足)的通信办公室以及大量政府间组织官员现身社交媒体、广播和纸质媒体便可看出。但除本报告注意到的多起例外情况之外，他们认识到这一点通常并未导致制定促进和规范信息权的政策。原因不难理解：或许除了安全理事会和联合国秘书长的工作以及高级别部长级和国家元首及政府首脑会议这些例外情况外，政府间组织的日常工作通常远离媒体关注，这种情况只有在发生丑闻和不当行为时才会改变。缺乏关注以及难以深入了解的庞大官僚制度产生的朦胧感，意味着官员们通常感受不到披露信息的压力。但这是一个错误。

57. 现在，政府间组织应当努力公开，设立政策和基础设施，不仅提供各种类型的信息，还鼓励提出此类请求。政府间组织应当欢迎提供透明度的机会，因为虽然透明度可能导致尴尬局面和偶尔的丑闻，但也会传达一种理念，即因为这些机构承担重要的公共职责，所以公众知情也是至关重要的。相比之下，不透明则会释放相反的信号：我们之间是有距离的；我们的工作与你们无关；你们的支持没有必要。

<sup>42</sup> A/67/30 和 Corr. 1，附件四，第 37 段。

58. 仅仅是实行信息获取政策是不够的。这些政策必须严格、有原则，基于国际法认为有权获取公共当局所掌握的信息这一获得全球广泛认同的看法。我鼓励国际组织和联合国将其政策与各国日益采纳并执行的政策相协调，不仅要采纳政府行为的最佳方面，还要成为各国效仿的典范。

59. 谨根据本报告的研究结果提出以下核心建议。

60. 国际组织，特别是联合国，应：

(a) 着手采纳严格的信息获取政策。各组织至少应确定并任命协调采纳进程的信息获取协调人。我特别鼓励联合国秘书长加紧任命新闻部司长来领导这一努力。

(b) 制定多利益攸关方进程，使包括媒体在内的民间社会和会员国参与查明获取政策的关键要素；

(c) 征询环境署和开发署等已经实行信息获取政策的组织的意见，了解它们的流程和可以汲取的经验教训；

(d) 确保政策包含上文指出的主要要素，尤其是主动、清晰、可搜索、安全的披露；全面的政策和具有约束力的规则；明确规定不予披露的信息类别；有效的申诉与上诉机制；强有力的执行、审查和监测系统；独立的举报人保护措施。

61. 联合国政治机构，特别是大会和人权理事会及其他政府间组织，应：

(a) 通过决议和其他治理机制促进采纳信息获取政策；

(b) 确保发展监测和监督职能；

(c) 提供全面信息，说明组织治理机制，包括选举和遴选或任命流程，并对参与和监测组织活动的组织进行更广泛、更简单的资格鉴定；

(d) 促进人们对信息获取政策的了解，包括为此在网站上发布清晰的信息，并且主动向工作人员和利益攸关方宣传和推广这些政策。

62. 会员国应：

(a) 鼓励政府间组织采纳满足本报告所述标准的信息获取政策；

(b) 积极参与制订政策，促进每个人的信息自由权；

(c) 重点确保能尽可能广泛地获取信息，只寻求避免披露根据国际人权法、特别是《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第三款可以不披露的国家生成的信息。

63. 民间组织、媒体和公众应：

(a) 在制订信息获取政策时直接与政府间组织进行互动协作，并寻求发挥正式的作用，包括为其查明信息中的重要关注领域；

(b) 尽早提出请政府间组织提供信息的请求，即便在制定信息获取政策之前，以确定政府间组织处理正式请求的方式；

(c) 与其他组织和特别报告员分享在制订信息获取政策方面与政府间组织开展互动协作的经验。

---