

美国司法部信息与隐私办公室 对其他国家实施信息自由法的建议

自从 1981 年美国政府司法部信息与隐私办公室成立以来，很多其他国家的代表来到这里参观访问。这些代表对自己所在国家信息自由法的发展、实施和管理的完善十分关注。

美国政府的政策是鼓励各国采用和成功实现政府的公开（在其他国家指的是“政府的透明”）。因此，信息与隐私办公室几年来一直为越来越多的外国到访者提供背景介绍和建议。到目前为止，已有超过 45 个国家颁布了它们本国的信息自由法，还有更多的国家正在考虑颁布这样一部法案。信息与隐私办公室已接待了来自 60 多个国家的代表。

最近，日本、墨西哥和英国已经颁布了各自的信息自由法，信息与隐私办公室对此表示大力的支持。日本、墨西哥和英国对法案的实施极为关切。日本的政府信息公开法于 2000 年 4 月 1 日生效，墨西哥的政府信息公开法于 2003 年 6 月 10 日生效，英国的法案按计划将于 2005 年 1 月 1 日生效。

最近在伦敦召开了一次会议，这次会议是与英国司法大臣办公室联合举办的。在这次会议上，信息与隐私办公室的副主任就英国信息自由法未来的实施情况做了一个发言。以下是发言的提纲。其中的一些建议也可以在其他国家采用。

背景

美国信息自由法（通常称为 FOIA），5 U.S.C. 552 (2000) 的实施已经有 35 年多的时间。

信息自由法于 1966 年颁布，之前经过了 10 多年的立法考虑和辩论。

经过整整一年的实施准备，信息自由法于 1967 年 7 月 4 日（美国的“独立日”）生效。

信息自由法在 1974 年、1986 年和 1996 年经过了三次大的修订。

基本条款

信息自由法授权“任何人”（法案对此有宽泛的界定）可以索要联邦机构掌控的任何档案或信息。

根据信息自由法，请求方必须（1）合理描述索要的档案或信息；（2）同意交付申请费（档案查询、档案复印、可能还有档案审核）；（3）遵守机构在请求方式和地点方面的规定。

掌控档案或信息的机构必须提供任何档案或可拆开的部分档案。而且这些档案不属于信息自由法九个免除条款或三个特殊排除条款的范畴。

信息自由法免除条款保护机构、商业和个人的广泛利益，比如国家主权、商业机密、执法的有效性和审议过程的机密性；排除条款为特别敏感的执法、外国情报、反间谍和国际恐怖主义信息提供特殊的保护。

掌控档案或信息的机构应在得到要求后的 20 个工作日内受理请求，在法律规定和实际操作当中也有一些特殊情况。信息自由法请求方可以根据法律和有关规定要求加快请求的受理，机构必须在得到这种特殊要求后的 10 天之内决定是否这么做。

请求方在特定情况下有权要求限定申请费用的金额。这可以根据请求人的身份而定（比如，“新闻媒体的代表”），和/或由于公共利益索要某些文件放弃任何申请费。

请求人如果对有关机构的行为不满，可以向上一级提出行政申诉。此外，请求方可以在联邦法院提起诉讼。

适用范围

信息自由法仅适用于美国联邦政府。所有 50 个州包括哥伦比亚特区有它们自己的信息自由法，有些情况下被称为“信息公开”法，有些情况下与隐私保护法相结合。

信息自由法仅适用于联邦政府的行政机构，不适用于国会和法院。

信息自由法不适用于总统及其亲信或顾问（有时候被称为“内白宫”）；包括副总统办公室，国家安全委员会，现在的国土安全办公室（不久将成为新的国

土安全部)

总统行政办公室的其他机构(比如,美国贸易代表办公室)隶属信息自由法的适用范围。

一些特殊的政府部门(比如,国会图书馆版权办公室)隶属信息自由法的适用范围,而另外一些部门(如,史密森学会)则不属于该法案的适用范围。

信息自由法适用于共 86 个联邦机构,包括 14 个政府部门。

信息自由法赋予司法部长的职责是使该法案在行政机构内得到统一的遵守。自从 1981 年以来,这个职责一直是由司法部信息和隐私办公室履行的。

统计数据

在 1966 年颁布信息自由法的时候,国会估计每年得到的请求顶多几千个,这些请求主要来自媒体,而且国会估计联邦政府实施该法案每年的成本不会超过 8000 美元。

然而,在 1974 年对该法案进行第一次大的修订的时候认识到,起先的估计偏差很大,然而国会在 1974 年仍然做了过低的估计,认为所有机构实施修订后的更加宽泛的条款所需的总成本一年只有 5000 到 10000 美元。

1975 年,一个机构仅处理一个特别繁重的请求需要的全部成本已超过了 40 万美元。

根据最近的一个财年也就是 2001 财年的统计数字,信息自由法请求的数量达到了 2246212。当年,联邦政府实施信息自由法的总成本达到了 287 792 041.8 美元。

到目前为止,5000 多起相关纠纷已诉讼法庭,将近 30 起纠纷已上诉到美国最高法院,其中一起纠纷案正在审理之中。

法案在政府内的实施

信息自由法由联邦政府的每个机构根据自己的实施规定单独实施。

在所有联邦政府部门内,包括大的联邦机构内,信息自由法是集中统一实施的。政府的主要下属机构处理它们单独得到的请求。比如,司法部由 40 个部门组成,如刑事审判庭、联邦调查局。每一个机构有自己的法案工作人员,这些

人员在最初的决策层面处理得到的请求。

行政申诉在每个机构内通过一个由各机构领导组成的团体集中处理。比如，在由司法部 40 个部门每年处理的 20 万个请求中，信息与隐私办公室处理的行政申诉有 4000 到 5000 个。

此外，为了保证法案在行政部门内的统一执行和正确实施，司法部为所有政府机构内负责政府信息公开法实施的官员提供政策指导、建议和广泛的培训。

建议的重点

以下是在英国实施信息自由法建议的 10 个重点内容。这些建议是根据美国在过去的 35 年实施信息自由法的经验提出来的，也是与信息隐私办公室在过去 21 年向其他几十个国家提供的建议相一致的。

1. 要求的明确性

对任何新事物加以明确有助于对它的理解和接受。对各个机构及其雇员（包括文件保管者）需要承担的新的法律职责规定得越明确越好。

理想情况下，在政府实施指南中能够确认和澄清模糊的法律条文-----越明确越好。

任何针对某个机构的模糊条文也可以在该机构的指导原则和规定中加以澄清。

政府要保证让请求方尽可能地明确与其责任相关的规定，这不仅对政府是有利的，而且还可以减少纠纷，提高效率，促进良好的道德风气。

各机构的统一执行对提高雇员和请求方的道德风范同样是有益的。

2. “文化变革”的认可

对于政府机构及其雇员来说，实行政府信息的公开是机构和个人层面的重大文化变革，这一点应该得到明确的认可。

从个人角度来说，人是害怕变化的，总是割舍不下旧的事物（甚至是政府的档案记录），这就是人性；这是一种真正的失控。

人性的这一面也体现在机构里。政府机构就是一个由个体组成的大家庭；机构也会抵制变化和失控。

要承认这种阻力（比如说这种阻力是很自然的，而不是顽固不化的），要直

面这种阻力，这样才能很快克服它。

政府实施备忘录和培训资料应明确体现这种理念。

3. 每个机构的高层职责

每个机构的领导要致力于忠实履行法案，这是非常必要的；实施必须及时，可靠和明确。

所有机构雇员，不仅仅包括那些直接参与新法案实施的雇员，必须要认识到（和必须接受）履行法案现在已经成为一个机构的合法任务。

适用于整个政府的指导可以以每个机构领导备忘录的形式提供给各机构，这是一个好方法。

4. 政府的集中领导

政府内的接触是无可取代的。这种接触能够提供领导、指导和建议等等，既支持短期的实施又保证长期的法律管理。政府的一把手应该支持和重视这种接触，这可以通过说明其使命重要性的政府内政策备忘录来实现。

没有一个资金充足、政治上得到支持并具备可靠专长的实体，机构和请求人都不可能严肃的对待这种新的体制。

只有对一般政府职能进行集中领导才能促进实施的统一性和有效性。

5. 合理的资金

政府真正致力于一项新的事业最重要的标志是资金。如果实现政府的公开从一开始就没有足够的资金，那么人们会认为政府的公开只是口头说说或只是欺骗而已。

机构人员尤其应把资金作为他们是否认真履行职责的最重要标志。简单地说，他们会把资金的缺乏当作不认真执行的一个借口（或更糟糕的是，当作一个合理的理由）。

如果一个机构对一项事业的资金支持是不合理的、不现实的，那么期待这个机构有效开展这项新的事业也将是不现实的。

6. 与请求方团体进行接触

尤其是在一开始的时候，公共利益集团和媒体（传统的政府公开的支持者）很可能带着一种偏见和评判的眼光审视政府的实施情况。

如果请求方团体能够有效地参与到实施中来，而且如果他们知道有人倾听

他们的观点和抱怨的话，这将是有益的。

7. 与单个请求人进行交谈

同样的，在微观层面上，机构可以通过与请求人的交谈缓和其情绪。这种交谈可以起很大的作用。

尽管花时间打电话与请求人交谈很耗时而且会降低机构的效率，但实际情况恰恰相反；总体来说，这样做反而会提高效率。

机构与请求人的交谈会减少双方的很多误解和纠纷，不进行交流可能会导致重复请求，行政申诉甚至是诉讼。

交谈还能够有效地缩小请求的范围，这对请求人和机构都有利。这是可以达到的，因为：（1）请求人通常不了解机构拥有的某些文件和文件系统的情况。（2）请求人发出的请求往往涉及内容广泛，因为请求人担心他们的请求会漏掉一些他们可以得到的感兴趣的东西（换句话说，这又是基本的人性在作怪）。

8. 政府内法案实施的培训

政府内的培训是必须的。

从根本上讲，信息自由法长期有效的实施需要建设一支新的政府专业人士队伍。专业人士在美国指的是“负责实施信息自由法的官员”，或是“熟悉如何获得信息的专业人士(access professionals)”。

尽管不同机构掌握着不同的文件资料，在文件保存和体制文化方面也存在差异，其实施信息自由法的情况也不同，但是政府内的培训是绝对必要的。它可以保证效率，统一性和政策的一致性。

9. 机构内的专业化培训

然而，仅仅政府内的培训通常是不够的。各机构必须有自己的个性化培训项目，尽管这些培训的规模都很小，必须与其他类似的小机构进行联合培训。

即使是最小的机构也要有一些机构内的专业化培训以保持实施的长期性，这是因为人员的流动是不可避免的。大一些的机构应该考虑每一、两年就这个问题召开机构内的会议。

在实施的开始阶段，应该很好地把机构内的培训与每个机构自己的形式、做法、手册和制度的建立结合起来。两者的结合效果非常好。

10. 阶段性的评估/分享最好的做法

实施的第二个阶段应包括对所有机构实施经验的阶段性评估（比如，六个月到一年）。

这个工作是调整、澄清和解决问题的关键。每一个机构应该及时地开展这项工作。

最重要的是，这个工作也是各机构交流信息，确定最好做法和交流这些做法（在政府中央决策办公室的指导下进行）的一个机制，有利于各个机构。

尽管这项工作不能全部公开（以免机构自我评估时顾虑太多），但仍然可以邀请请求方参与进来。