



第七十届会议

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

秘书长的说明**

秘书长谨向大会成员转递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/70/150。

** 本文件推迟提交，是因为需要与合作伙伴协商。



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

在根据人权理事会第 25/2 号决议提交的本报告中，促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员述及保护信息来源和举报人的问题。人人享有获取信息的权利，此乃公众参与政治事务、民主治理和问责制的一个重要工具。在许多情况下，信息来源和举报人使获取信息成为可能，为此他们在法律和实践应该得到最有力的保护。特别报告员借鉴国际和国家法律和实践，重点突出保护信息来源和举报人框架的主要内容。

目录

	页次
一. 导言	3
二. 获取信息的权利	4
A. 法律基础	4
B. 对获取信息权利的限制	5
三. 保护信息来源	6
A. 保密的规范	6
B. 可援用来源保密者	8
C. 保护的性质和范围	10
四. 保护举报人	11
A. 对举报人的法律保护	12
B. 举报和国家安全	16
C. 国际组织中的举报	18
五. 结论和建议	20
A. 针对各国的建议	20
B. 针对联合国和其他国际组织的建议	22

一. 引言

1. 对于公众关注的问题，如何使被无端掩盖的信息真相大白？在某些情况下，正式的监督机制和关于获取信息的法律迫使其被公开。但这种机制和法律即使存在，也并非总是有效的。故可能需要其他的方法，因为一般情况下秘密不会自己公开。相反，秘密的公开通常需要有三个基本要素：一个了解情况并愿意和能够揭露被掩盖的事实的人；一个传播这一信息者或一个传播平台；一个有效保护二者的法律制度和政治文化。没有这种组合(来源、传播和保护)，秘密往往仍不为人知；而秘密越不为人知，就越不会追究当局的责任，个人就越不能对可能对他们和他们的社区产生最大影响的问题作出知情决定。

2. 这些是建立促进和保障获取信息并保护往往提供获取信息机会的个人和组织的法律和政治框架的主要理由。各国政府、国际组织和私人实体往往把矛头对准公布秘密者，特别是当他们揭露了令其不快的事实或指控时。那些想提请人们注意渎职情况者可能会发现内部渠道被堵、监督机构不力、法律保护荡然无存。由于举报人欲告无门，往往不得不成为公开将信息公布于众的来源，使他们因此可能受到攻击。国际、区域和国家提供更有力的正式保护的趋势，不一定成为对信息来源和举报人的有效保护。造成保护不力的原因包括法律上的漏洞；为保密而不让公共参与的倾向；使各机构容易违反隐私和匿名性的技术；过于宽泛地适用本来合法的限制；对将这类信息公布于众的来源、举报人和报道者的猜疑和敌意。

3. 公布机密的行动贯穿于广泛的领域，其中一些行动，如爱德华·斯诺登揭露监视做法，对法律、政策和政治造成深刻和持久影响，而另一些行动则竭尽全力引起关注和回应。尽管在阅读本报告时可参考所有此类案件，但特别报告员并没有分析其中的具体情况，而是旨在重点突出应成为任何按照表达自由权保护信息来源和举报人框架构成部分的要素。他首先回顾了每个人获得各种信息的权利，特别是公共机关掌握的信息。随后，他重点指出了保护信息来源和举报人国际法律框架的主要内容，同时还借鉴各国的做法、国际和区域机制及非政府的举措。报告最后提出了一系列建议。

4. 为了起草这份报告，发给各国一份问卷，要求其提供关于国家法律和实践的资料，其中 28 个国家作出了答复。¹ 民间社会组织和个人也提交了至关重要的材料。各国的答复和提供的材料以及关于进一步研究本报告无法援引的最佳做法

¹ 截至 2015 年 8 月，下列国家作出了答复：安哥拉、阿根廷、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、布基纳法索、哥伦比亚、古巴、爱沙尼亚、芬兰、格鲁吉亚、德国、加纳、危地马拉、爱尔兰、哈萨克斯坦、摩洛哥、毛里塔尼亚、荷兰、挪威、阿曼、大韩民国、沙特阿拉伯、斯洛伐克、瑞士、苏里南、特立尼达和多巴哥、土耳其和美利坚合众国。

的建议，均登载于特别报告员的网页上。² 2015年6月11日，在维也纳举行的一次会议借助民间社会和学术界在保护信息来源和举报人方面的专门知识。³ 特别报告员感谢所有为编写本报告做出贡献者。

二. 获取信息的权利

A. 法律基础

5. 保护信息来源和举报人的依据是表达自由的核心权利。《世界人权宣言》第十九条保障了通过任何媒介和不论国界寻求、接受和传递信息和思想的自由。《公民权利和政治权利国际公约》第十九条载有同样的权利，强调这种自由适用于各种信息和思想。提供信息人士和举报人享有传递信息的权利，但他们在公开披露信息时受到的法律保护尤其依赖于公众接受信息的权利。历届前任特别报告员以及欧洲、非洲和美洲体系的专家强调了这一权利。⁴ 人权委员会关于第十九条：意见和表达自由的第34号一般性意见指出，它适用于立法、行政或司法等所有公共机构掌握的信息，并适用于履行公务的其他实体(第7和18段)。获得信息的权利促进了支撑和推动人权的若干原则。⁵ 它增强了个人寻求各种信息的能力，使人得以形成受《公约》第十九条第一款保护而不受干扰的观点。这一权利鼓励人们参与公共事务，此一行动受到《公约》第二十五条的专门保护。⁶ 它提倡问责制，增加了那些可能从事错失行为者的代价。

6. 各种区域和国际人权文书也促进公众获取信息的权利。⁷ 《儿童权利公约》规定缔约国有义务“确保儿童获得信息”以支持其个人发展和参与公共生活的能力(第十七条)。《残疾人权利公约》要求各缔约国促进向残疾人提供适当形式的协助和支助以确保其获得信息(第九条第二款第(六)项)。人人有权享有能达到的最高标准身心健康问题特别报告员和赤贫和人权问题特别报告员强调，获取信息的

² 见 www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/ProtectionOfSources.aspx。

³ 会议由国际新闻学会和奥地利政府共同举办，并得到后者的慷慨支助。

⁴ 例如见意见和言论自由问题特别报告员、欧洲安全与合作组织媒体自由问题代表以及美洲国家组织表达自由问题特别报告员的联合声明(1999年)(E/CN.4/2000/63，附件一)。

⁵ 见第十九条，“公众知情权：关于信息立法自由的原则”(伦敦，1999年)。

⁶ 见人权事务委员会关于参与公共事务权利、投票权和平等获得公共服务权利的第25号一般性意见。美洲人权法院，*Claude-Reyes et al. v. Chile* (2006)；和 A/HRC/14/23，第31段。

⁷ 见《非洲人权和人民权利宪章》，第九条；《美洲人权公约》第十三条及《保护人权和基本自由公约》第十条。

权利对实现社会和经济权利至关重要(见 A/HRC/20/15 和 A/HRC/23/36)。这一权利还反映在关于环境、打击腐败和发展工作的国际标准中。⁸

7. 各个国际机构认识到媒体在提供获取信息的机会方面发挥的作用,强调必须保护“自由、不受审查和不受阻碍的新闻或其他媒体”(见人权委员会第 34 号一般性意见,第 13 段)。获取信息权利的基础是公众了解“涉及公共利益的信息”的权利(见 A/68/362,第 19 段)。安全理事会申明,自由、独立和不偏不倚的媒体开展工作是民主社会的重要基础(见安理会第 2222(2015)号和第 1738(2006)号决议)。大会在 2014 年和 2015 年吁请各国维持有利于记者在独立且无任何不当干扰情况下开展工作的安全环境(见大会第 68/163 号和第 69/185 号决议)。2012 年,人权理事会在其第一项关于保护记者的决议中,强调必须确保加强对所有新闻专业人员和新闻消息来源的保护(见理事会第 21/12 号决议)。

B. 对获取信息权利的限制

8. 各国政府通过该《公民权利和政治权利国际公约》和采取其他措施时,并未阻止其不让公众得知某些种类的信息,但由于第十九条非常明确地促进获得各种信息的权利,各国有责任说明作为这一权利的例外情况而不提供信息的理由。第十九条第三款规定,任何对表达自由的限制必须由法律规定并为实现与下列权利有关的一项或多项所列合法目标所必需:尊重他人的权利或名誉,保护国家安全、公共秩序、公共卫生和公共道德(A/HRC/29/32,第 30 至 35 段)。必须严格施用这种限制,以便其“不得危害该权利本身”(见人权委员会第 34 号一般性意见,第 21 段),人权理事会在敦促各国不要限制信息和思想的自由流通时强调了这一点(见理事会第 12/16 号决议)。

9. 三个方面应予强调。第一,某一限制必须保护某一特定合法利益不受否则会产生实际或威胁损害方有必要。所以,笼统或含糊地声明有必要实施这一限制,则不符合第十九条的规定。不管某一特定利益在原则上可能多么合法,但这些类别本身被广泛用来遮盖公众有权了解的信息。为避免尴尬或揭露错失行为,或为了掩盖某一机构的运作而限制披露,是不合法的。⁹

10. 第二,根据广泛接受的必要性检验的相称性要素,必须表明披露对某一合法的国家利益构成具体的损害风险,而它比公众在要披露的信息中的利益更加重要。如果披露不会损害某一合法的国家利益,则压制或阻止这种披露是没有理由的(见人权委员会第 34 号一般性意见,第 30 段)。可以假定,一些事项应从公共利益角度考虑,如刑事犯罪和违反人权法或国际人道主义法行为、腐败、公共安全

⁸ 见《关于环境与发展的里约宣言》,原则 10;《联合国反腐败公约》,第十三条;及“改变我们的世界:2030 年可持续发展议程”(大会第 69/315 号决议,附件)。

⁹ 见第十九条,反对检查制度国际中心,《关于国家安全、言论自由和知情权的约翰内斯堡原则》,原则 2(b),载于 E/CN.4/1996/39,附件。另见 A/HRC/20/17、A/HRC/13/37 和 A/HRC/29/32。

和环境损害和滥用公职。¹⁰ 在其他区域机制中也一直反复强调公共利益的重要性。¹¹ 关于获得信息权的国家法律通常也规定进行公共利益分析。¹²

11. 第三,对获得信息的限制绝不能仅由当局酌处。限制必须经过明确和严格的拟定,其目的是为主管当局提供指导,并受到独立司法监督(见 A/HRC/29/32,第 29 至 33 段)。政府内部的层层监督应确保对获取信息的限制符合第十九条的标准和相关国内法律。

12. 能否有效获取信息首先是政府如何将信息进行分类,或将其列为机密或其他资料而不得予以披露。如果官员认为某一材料属于机密而未适当评估公众在获取这一材料中的利益或确定披露是否会给合法利益造成任何风险,则属保密级别过高。只有在披露某一信息会损害第十九条(3)款所指某一特定利益时,方可予以保密;即使在存在损害风险情况下,也应该按程序确定是否披露对维护公共利益比这种风险更为重要。为确保最大限度地获取信息以促进公共利益,应考虑并采用便于在机构内并由公共实施的评价分类决定的进程,包括对保密级别过高的处罚。在获得公共机构掌握的信息问题上,瑞典《宪法》及其《新闻出版自由法》提供了或许是受欢迎的对最大限度披露原则的解释,保护了所有公职人员传播信息的权利,且除特别说明情况外,禁止公职人员惩处他人任在其机构之外传播信息。

13. 尽管报告员在此评价了法律框架,但法律是保护表达自由总架构下一切权利的必要却不充分的基础。关于获得信息权的坚固的正式框架,将无法战胜官方的保密文化和不尊重法治现象。保护需要一种重视透明度和公众参与的政治和官僚文化。独立的司法机关和法律专业、广泛和非歧视性的司法救助及基本的执法能力和对付暴力和恐吓的意志,构成了保护的基本架构。

三. 保护信息来源

A. 保密的规范

14. 每个人都依靠来源可靠的信息以形成对涉及公共利益的事项的知情看法。职业报道组织强调,有名有姓的信息来源好过匿名的来源。¹³ 然而,记者往往依赖且

¹⁰ 见《国家安全和信息权利全球原则》,原则 37;及 Maeve McDonagh,“The public interest test in FOI legislation” 参阅 www.right2info.org/resources/publications/eu-mcdonagh-maeve-the-public-interest-test-in-foi-legislation/view。

¹¹ 见欧洲委员会,建议 CM/Rec(2014)7,第 5 页;非洲人权和人民权利委员《非洲表达自由原则宣言》,原则四(2)和十二(2);及美洲人权委员会《美洲表达自由原则宣言》,原则十。

¹² 例如见斯洛文尼亚最高法院, Ranc 诉内务部案,2007 年 10 月 10 日。

¹³ 见加拿大记者协会道德操守咨询委员会,“道德准则”(2011 年)。另见路透社,“路透社信息来源要则”;加勒比统一媒体有限公司,“编辑原则和业务准则声明”。

因此许诺为提供者保密，他们的身份如果暴露，恐会受到报复或其他伤害。¹⁴ 如果没有保护，许多人将保持沉默，而公众则无从了解情况。

15. 国际人权法规定了公认的保护信息来源保密性原则。从国际角度讲，这些规则源于《公民权利和政治权利国际公约》第十九条所载关于对寻求、接受和传递信息权利的保障。¹⁵ 欧洲人权法院宣告“新闻媒体重要的公共监督作用”是保护信息来源的基础，并为报道涉及公共利益的记者设立了高级别的保护。¹⁶ 2015年5月东非法院裁定，不能仅仅因为记者提供的信息涉及国家安全或国防而强迫其透露信息来源。¹⁷ 美洲人权委员会强调，“每个社会传播者有权对其信息来源、笔记、个人和专业档案保密。¹⁸” 非洲人权和人民权利委员会指出，“媒体从业人员无须透露机密的信息来源，或公布用于新闻目的的其他材料”，除非符合某些特定例外情况。¹⁹ 欧洲委员会部长委员会建议各国“明确和清晰地保护记者不披露确定信息来源的资料的权利”。²⁰ 国际刑事法庭也保护信息来源。²¹

16. 各国的法律制度中也广泛采纳了保密的准则。爱沙尼亚 2010 年的《媒体事务法》规定，“处理用于新闻的信息者有权不披露会确定信息来源的信息”，有力地申明了法律保护(第十五条(1)款)。1987 年的德国《刑事诉讼法》规定了以专业为由拒绝作证的权利(第五十三条(1)款 5 和(2)款)。瑞典 1991 年《表达自由基本法》禁止记者透露其信息来源，并将未经同意而披露提供信息者身份的行为定为刑事

¹⁴ 例如，见 David Banisar, “Silencing sources: an international survey of protections and threats to journalists’ sources” (Privacy International Global Survey Series, 2007); 及 Julie Posetti, “Protecting journalism sources in the digital age”, 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)“因特网自由系列”(教科文组织出版社, 2015 年)。

¹⁵ 见《联合国反腐败公约》，第三十三条；联合国人权委员会第 34 号一般性意见，第 45 段。另见联合国意见和表达自由问题特别报告员、欧洲安全与合作组织媒体自由问题代表、美洲国家组织表达自由问题特别报告员和非洲人权和人民权利委员会表达自由和获取信息问题特别报告员“关于诋毁宗教行为及反恐和反极端主义的立法的联合宣言”(2008 年)。

¹⁶ 见欧洲人权法院 Goodwin 诉联合王国案，案件编号 17488/90，1996 年 3 月 27 日判决书，第 39 段；《星期日泰晤士报》诉联合王国案，案件编号 6538/74，1979 年 4 月 26 日判决书；Tillack 诉比利时案，案件编号 20477/05，2007 年 2 月 27 日判决书。

¹⁷ 见布隆迪记者联合会诉布隆迪共和国司法部长案，东非法院 2013 年第 7 号案件，2015 年 5 月 15 日判决书，第 107 至 111 段。

¹⁸ 见美洲人权委员会，《表达自由原则宣言》，原则 8。美洲人权委员会表达自由问题特别报告员指出，“法律必须保护与披露机密信息有关的来源和材料”，见 2013 年《美洲组织人权委员会年度报告》；《表达自由问题特别报告员办公室的年度报告》第二卷(哥伦比亚特区华盛顿，2013 年)第四章，第 171 段。

¹⁹ 见非洲人权和人民权利委员会，《非洲表达自由原则宣言》，原则十五。

²⁰ 见欧洲委员会部长委员会建议第 R(2000)7 号，附录，原则一。

²¹ 例如，见检察官诉 Radoslav Brdjanin 和 Momir Talic 案，第 IT-99-36-AR73 号案件，2002 年 12 月 11 日判决书。

罪(第二章第三至五条)。《佛得角宪法》保证“不得强迫记者透露其信息来源”(第四十八条(8)款)。阿根廷、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、智利、哥伦比亚、印度、莫桑比克和菲律宾的法律与其他许多国家的法律一样,确认保护信息来源的原则。²²

B. 可援用来源保密者

17. 为信息提供者保密依靠他人以其名义援用保密权。有史以来,各国使一类专业记者能够援用这一权利,但过去二十年的媒体和信息革命要求对此种限制进行重新考虑。第十九条保护通过任何媒体的表达自由,要求各国考虑到已经扩展到远远超出传统的印刷和广播媒体范围的当代环境。信息来源可得到的保护的基础,应是收集和传播的功能,而不仅仅是特定的“记者”职业。新闻行为是由“专业的全职记者和分析人员、博客作者以及用印刷品、在互联网或其他地方从事各种形式自助出版者实施的”(人权委员会,第34号一般性意见,第44段)。

18. 如今,记者和其他“社会传播者”可主张享有信息来源保密权。²³ 记者以外的人士向公众通报情况,履行“重要的公共利益监督者的角色”。国际机构越来越多地使用比“记者”一词更宽泛的术语,如“媒体专业人员”或“媒体工作者”。²⁴ 非洲人权和人民权利委员会称之为“媒体从业人员”,²⁵ 欧洲安全与合作组织媒体自由代表称之为“新闻业的新参与者”。²⁶ 所有这些词汇表现出一种理解,即履行同样一新闻职能的人应享有保护来源的权利,欧洲委员会从职能上将“记者”一词定义为“任何通过任何大众传播手段定期或专业地从事信息收集和向公众传播信息的自然人或法人”。²⁷ 为了保护信息来源(挪威最高法院指出,应提供最广泛的保护),任何参与收集信息并有意将其公布或公开散发的个人或实体,均应获准主张享有保护对信息来源保密的权利。²⁸ 定期、专业地从事该

²² 见《阿根廷宪法》(1994年),第四十三条;波斯尼亚和黑塞哥维那《反诽谤法》,第九条;保加利亚《电台和电视台法》(1998年),第十条第(1)款(3);智利2001年第19.733号法律,第七条;哥伦比亚宪法(1991年)第七十三和七十四条;印度《保护举报人(修正)法案》(2015年),第六条;《莫桑比克宪法》(2005年),第四十八条(3)款;经《共和国第1447号法》修订的《菲律宾共和国第53号法》。

²³ 见美洲人权委员会,《表达自由原则宣言》,原则8和13。

²⁴ 例如,见人权理事会第27/5和第21/12号决议;大会第68/163号决议;安全理事会第1738(2006)号决议。

²⁵ 见《非洲表达自由原则宣言》,原则十五。

²⁶ 见《关于公开新闻报道的第二公报》。载于 www.osce.org/fom/128046?download=true。

²⁷ 欧洲委员会部长委员会建议第R(2000)7号,附录,定义(a)。

²⁸ 见挪威最高法院,案件号2013/1196,参考文献号HR-2013-2170-A(2013)。

项工作可能意味着应予保护，但没有这种工作参与却不得假定可禁止那些为公开传播而收集信息的人。²⁹

19. 例如，两类人超出获正式承认的记者的范围。首先是那些最准确地反映出参与收集和传播信息的专业工作者：从事研究和发表研究结果的民间社会组织成员，定期参加收集和公开分享信息的研究人员(学者、独立作家、自由作家和其他人)。这些人通常采用并发表凸显出其工作所依赖的专业化程度的方法。许多非政府组织本身也是有充足信息来源的内容的出版商，它们在形式上和实质上几乎完全等同于新闻界的工作，往往是深入研究、实地报告和分析的结果。³⁰ 人权问题研究人员通常依赖那些需要保密以策安全的信息来源。³¹ 欧洲人权法院确认广泛的保护范围，指出“非政府组织同新闻业一样，可以定性为社会利益‘监督者’”。在这方面，他们的活动需要给予新闻业的相同的《公约》保护。³² 大不列颠及北爱尔兰联合王国信息专员办公室准许非政府组织“全球见证”免于国家《数据保护法》的规定，因为其工作“属于新闻工作，即使他们并非专业记者，其出版物构成促进特定事业的更广泛运动的一部分”。³³ 加拿大魁北克省最高法院法官维持了一名研究人员保护机密信息的权利。³⁴

20. 其次，“公民记者”和博客作者及其他媒体“非专业人员”进行独立报道并通过从印刷媒体和广播媒体到社交媒体及其他在线平台等多种媒体传播其调查结果。³⁵ 他们往往以类似或相同于传统新闻记者的工作、甚至较之更严格的方式工作。一些国家采用了为其提供重要保护的规则。例如，爱尔兰高等法院在 *Cornec 诉 Morrice 和 Ors* 案中，认定博客作者可以要求信息来源保护，因为他们可成为“民意机构”，而且如果博客作者被迫透露其消息来源，则其影响民意的权利将受到损害。³⁶

²⁹ Posetti, “Protecting Journalism Sources in the Digital Age”。

³⁰ 例如，见 www.hrw.org/about-our-research。

³¹ 见青年人权倡议诉塞尔维亚案，欧洲人权法院第 48135/06 号诉状，2013 年 6 月 25 日判决书。

³² 见欧洲人权法院，奥地利养护、加强和开拓有益于经济健康的乡村和林业经济地产协会诉奥地利案，第 39534/07 号诉状，2013 年 11 月 28 日判决书。

³³ 见信息专员办公室给“全球见证”的信，2014 年 12 月 15 日，见 [www.globalwitness.org/sites/default/files/141215%20letter%20from%20ICO%20to%20GW%20\(2\)%20\(1\).pdf](http://www.globalwitness.org/sites/default/files/141215%20letter%20from%20ICO%20to%20GW%20(2)%20(1).pdf)。

³⁴ 见 *Parent and Bruckert 诉女王陛下案*，魁北克省蒙特利尔区，第 500-125-006329-125 号案件，2014 年 1 月 21 日判决书。另见 *Dotcom 诉皇家司法部长案*，新西兰最高法院，第[2014]NZSC199 号案件，2014 年 12 月 23 日判决书。

³⁵ 见 A/65/284；另见欧洲委员会部长委员会建议第 CM/Rec(2011)7。

³⁶ 爱尔兰高等法院 *Cornec 诉 Morrice 和 Ors* 案，2012 年，第 66 段。另见加利福尼亚州上诉法院，*O’Grady 诉高等法院案(Apple)*，2006 年。

C. 保护的性质和范围

21. 一些当局提及不披露信息来源身份的新闻“特权”，但记者和信息来源均享有只有根据第十九条(3)款方可限制的权利。³⁷ 暴露或胁迫暴露信息来源的身份阻止了披露，进一步枯竭准确报道消息的来源，并损害重要的问责制手段。鉴于信息来源保密的重要意义，任何限制都必须是真正特殊的情况并遵循最高标准，只可由司法当局实施。³⁸ 这种情况应当仅限于调查最严重的罪行或保护其他人的生命。³⁹

22. 国家法律应确保严格实行保护，而例外情况极其有限。比利时法律规定，只能由法官迫使记者和编辑人员披露信息来源，且其性质只是为了预防对一人或多人的国家安全构成严重威胁的犯罪，并须满足以下两个附加条件：(a) 该信息对防止这种罪行至关重要；(b) 无法以任何其他方法获得这一信息。同样的条件适用于对新闻消息来源采取的调查措施，如搜查、扣押和电话窃听等。⁴⁰

23. 保护措施还必须用以抵御当代各种威胁。一个主要的威胁就是监视。数字电子装置的普遍使用以及与政府获得所有这类装置留下的数据和足迹的能力，对信息来源和举报人的保密和匿名性构成严重挑战。⁴¹ 近年来，意外自我泄露是涉及新闻消息来源的主要案件的一个经常性特点，即美利坚合众国政府通过电话和电子邮件记录发现可能的来源身份。⁴² 作者自己报告，他们担心其保护消息来源的能力由于监视而大大降低。⁴³ 欧洲国家和区域法院充分地批评了损害保密的法外措施。例如，意大利最高法院保护记者的电话记录，因为它们显然有助于查明那些提供了机密信息者的身份。⁴⁴ 欧洲人权法院强调，必须提供“充分的

³⁷ 见 Tillack 诉比利时案，欧洲人权法院，第 20477/05 号诉状，2008 年 2 月 27 日判决书。

³⁸ 见欧洲委员会部长委员会建议第 R(2000)7 号，附录，原则 3 和 5。

³⁹ 见 A/HRC/20/17，第 109 段。另见 A/HRC/7/14。

⁴⁰ 见 Banisar, “Silencing Sources”。

⁴¹ 见 Posetti, “Protecting Journalism Sources in the Digital Age”。

⁴² 例如，见美国诉 Sterling 案，724F.3d482 (2013)。

⁴³ 见美国笔会, “Chilling Effects: NSA Surveillance Drives U.S. Writers to Self-Censor (New York, 2013); 人权观察组织和美国公民自由联盟 “With Liberty to Monitor All: how Large-Scale US Surveillance is Harming Journalism, Law and American Democracy” (New York, 2014)。

⁴⁴ 见最高法院第六刑事分庭关于 Moretti Paolo 诉 Como 法院判决案的裁决，2004 年 1 月 21 日，第 85 号。

个人保护以免受到”监视造成的“任意干涉”。⁴⁵ 欧洲委员会部长委员会建议，拦截、监视和其他数字搜查“如果目的是规避来源保护”，则不得施用。⁴⁶

24. 记者经常遇到对其人身、家庭或办公室的搜查，包括其文件、硬盘以及其他数字装置。除了适用于此等搜查的正常规则外，应在记者和其他收集和传播信息者方面适用更大的责任。⁴⁷ 例如，1980年美国《隐私保护法》保护记者和其他人免遭搜查和扣押其工作成果的行为，而联合王国1984年《警察和刑事证据法》规定新闻材料不在当局扣押范围之内。⁴⁸ 法国《刑事诉讼法》规定只有在“此种调查不侵害记者履行职业自由且不会无理阻挠或拖延传播信息”情况下，方允许搜查媒体办公室”。⁴⁹

25. 保护消息来源超出直接举报人的范围，还包括编辑、出版商和其他从事此一工作者。挪威2005年《争端法》规定，编辑和媒体工作人员可以拒绝提供证据说明谁是出版物中某一篇文章或报告的作者或其中所载的任何信息的来源。瑞士《刑法》规定了类似的可拒绝指明来源的保护；土耳其2004年的《新闻法》规定，期刊所有者和编辑不应被迫透露其消息来源或在法律上就这一问题作证；安哥拉2006年的《新闻法》保护编辑免于受强迫而披露。⁵⁰

四. 保护举报人

26. 国家以保护那些采取步骤报告被掩盖的错失行为者的法律应付这一问题。然而，举报涉嫌错失行为的个人仍遭受骚扰、恐吓、调查、起诉和其他形式的报复。各国和各组织往往只是部分地实施保护或不能追究那些对举报人进行报复者的责任。此外，除法律外，获得信息的权利还需要一个社会和组织规范的基石，以鼓励为公共利益而报告错失行为或其他信息。要加强这些规范，就需要在各级组织进行培训，政治和公司领导人、国际公务员、法院和其他方面提供支持政策和言论，在出现报复情况下追究责任。

⁴⁵ 见 *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V* 及其他方诉荷兰案，欧洲人权法院，第39315/06号诉状，2012年11月22日判决书。第90段。

⁴⁶ 见欧洲委员会部长委员会建议第R(2000)7号，附录，原则6(a)。

⁴⁷ 见加拿大广播公司诉 *Lessard* 案，加拿大最高法院，案件第21629号，报告第(1991)3 S.C.R. 421；德国联邦宪法法院，1BvR538/06，2007年2月27日判决书。

⁴⁸ 见美国 Title 42 U.S. Code sect. 2000aa；大不列颠及北爱尔兰联合王国《警察和刑事证据法》(1984)。

⁴⁹ 法国《刑事诉讼法》，第56-2段。

⁵⁰ 见 *Banisar*，“Silencing Sources”。

A. 对举报人的法律保护

27. 至少 60 个国家已通过某种形式的本国保护举报人法律。⁵⁰ 《联合国反腐败公约》保护举报腐败罪行的人；欧洲委员会建议广泛保护举报人；美洲国家组织已经通过了一项关于保护举报人的示范法。⁵¹ 各国际组织也采取了在某种程度上反映国家做法的保护措施。以下原则借鉴了国际法、国家惯例及一系列民间社会项目；它们并非是制定举报人保护措施的法律、政策和起草问题的全部。

1. “举报人”应广泛定义，重点关注涉嫌错失行为

28. 国际机关和国家司法管辖机关采用各种关于举报的定义。特别报告员在本报告采用了一个宽泛的定义，以说明举报的相关目的，尤其是知情权、问责制和民主治理。为本报告的目的，举报人指公布其在披露时有理由认为属实且对特定公共利益构成威胁或损害的信息的人，这种威胁或损害包括违反国内法和国际法、滥用权力、浪费、欺诈或损害环境、公共卫生和公共安全。

29. 保护法律往往限于那些“在其工作关系范围内”举报情况的举报人。⁵² 然而，一个人甚至可能在这种关系之外接触到涉及公众利益的信息。《联合国反腐败公约》中没有关于就业情况的限制。例如，在加纳的法律中也看到宽泛的定义，其中保护雇员和披露情况的“任何人”，印度的法律则保护“任何公务员或任何其他人员，包括任何非政府组织”。⁵³ 非与工作有关的举报人可包括举报医院中错失行为的举报人、举报子女所在学校中的错失行为的父母及学生本人。通常，举报人具有工作身份，但由于可能举报涉嫌错失行为的其他人各种各样，如咨询人、实习生、求职者、学生、病人和不具有与某个组织之间的受法律保护关系的其他人，不建议设此限制。⁵⁴

30. 保护机制应鼓励披露，不要求潜在的举报人进行精确分析，以判定其感觉到的错失行为是否按现行法律或政策应受惩罚。否则，保护本身将是空洞的，将会在同时鼓励披露而又示意可能的报复。一般而言，合理的确信要求会鼓励举报人根据其在披露时对已知事实的周到考虑而举报。如举报人在合理的确信基础上报告证明不准确的信息，还是应该得到保护而免遭报复。

⁵¹ 见《联合国反腐败公约》第三十三条；欧洲委员会建议第 CM/Rec(2014)7 号，附录；美洲国家组织，《促进和鼓励举报腐败行为及保护举报人和证人示范法》(2013)。

⁵² 见欧洲委员会建议第 CM/Rec (2014)7 号，附录，定义(a)。另见联合王国 1998 年《维护公共利益披露法》。

⁵³ 见加纳 720 号《举报人法》，第十二条(2006)；印度，《举报人保护法》，2011 年，第二章，第四条(1)款。

⁵⁴ 例如，见塞尔维亚保护举报人法草案(2013)，第七条。

31. 举报人在披露时的动机对评估其受保护的地位而言也应该是无关紧要的。⁵⁵ 所涉差异的中心点是列入作为举报的一个因素的“善意”，不是排除善意要求，而是只有在为作为对报复行为的补救而进行赔偿情况下规定善意要求，及列入“善意”和合理确信。⁵⁶ 但是，“善意”可能被误解为注重举报人的动机而不是所报告信息的真实性和相关性。如果举报人确信信息属实，那么为什么他(她)提请人们注意就并不重要。爱尔兰的法律就是示范，因为其中规定“披露的动机与其是否属受保护的披露无关”。⁵⁷ 实行保护应侧重于引起举报的涉及公共利益的信息。波斯尼亚和黑塞哥维那在处理这一问题时，力求防范侧重于动机的危险，为此界定善意是指“基于举报人所了解并认为属实的事实和情况”的举报人的姿态。⁵⁸ 在赞比亚，《维护公共利益披露法》(2010)保护雇员以合理确信而披露情况，并将动机的意义限定为某人“为了个人利益、但不包括任何法律条款规定的可支付奖励而进行披露”。⁵⁹

2. 应披露涉及公共利益的信息

32. 举报不总是涉及具体人员的错失行为，但可能会揭露公众有合法权益知悉的被隐藏信息。国际当局和各国常常为出于公共利益的信息披露和(或)特定类别信息的披露提供一般性保护。欧洲委员会部长理事会建议各国对举报威胁或危害公共利益行为的人采取保护措施，指出“应该至少包括举报违法和侵犯人权，以及对公共卫生、公共安全和环境构成风险的情况”。⁶⁰ 赞比亚法律提出了广义的定义，涵盖一系列管理不善、滥用公众信任、刑事犯罪和违纪行为以及浪费或欺诈行为。⁵⁹ 美国法律规定“违反法律、法规或条例；严重管理不善；严重浪费资金；滥用权力；对公共卫生和安全构成重大和具体的危险。”⁶¹ 尽管将“公共利益”一词用作举报人保护的基础可能显得范围稍广，但一国可将“公共利益”定义为

⁵⁵ 见《国家安全和信息权利全球原则》，原则 38。《挪威工作环境法》规定，不得以恶意排除合法的举报。

⁵⁶ 见联合国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》(纽约，2015)。

⁵⁷ 见爱尔兰，2014年《保护披露法》，第二部分，第五条(7)款。

⁵⁸ 波斯尼亚和黑塞哥维那的《关于在波斯尼亚和黑塞哥维那机构中保护举报人法》，第二条(h)款。

⁵⁹ 见赞比亚《维护公共利益披露(保护举报人)法》(2010年)，第三部分，第二十二(a)(c)。

⁶⁰ 欧洲委员会，第CM/Rec(2014)7号建议，附录，第一节第2段，和解释性备忘录第CM(2014)34 addfinal号第43段。

⁶¹ 见《2012年加强举报人保护法》和《1989年举报人保护法》。

涉及推动公众辩论、促进公众参与、揭露严重错失行为、改善问责制或加强公共安全等方面信息的利益。⁶²

33. 不论采取何种办法，受保护披露的范围应易于潜在举报人理解。教条的定义可能导致潜在举报人因不清楚保护框架的覆盖范围而不予举报。⁵⁶

3. 内部机构和外部的监督机制应为举报人提供有效的保护渠道，鼓励采取补救行动。若缺乏这类渠道，则应保护和促进公开披露

34. 当内部机制正常运作时，察觉错失行为的人可以通过这一途径来寻求使主管当局开展调查。内部机制让可能最适合解决这些问题的人能及时引起注意，同时也为进行保密的合法利益与纠正错失行为之间的平衡奠定了基础。然而，内部机制对潜在举报人构成了严重风险。它们通常缺乏有力的保密措施，而且不能独立于其所在的组织，使举报人面临被报复的风险。很多机制被广泛视为缺乏成效，因此相对于较低的成功概率，报复风险可能显得过大。研究显示，由于这些原因以及其他一些原因，工作人员对举报机制的信心相对较弱。⁶³ 各国若要建立有效的举报程序以减少公开披露，就必须确保举报程序卓有成效而且人们信任其完全独立。

35. 若举报人有理由认为内部程序缺乏有效的纠正和保护措施时，则应允许其采取其他两种披露途径：一种为非公开的外部途径，如整个政府的监察或监督机构或法律监督机构。比利时、爱尔兰、新西兰、大韩民国和联合王国等国明确规定了各种非公开的外部举报形式。⁵⁶ 加纳法律规定，可向除举报人雇主以外的近 20 类合格接受举报方进行受保护的披露。⁶⁴ 同时，举报人一旦在其机构外进行披露后，法律不再追究该举报人对雇主原有的任何保密责任，这一点十分重要。

36. 举报人可能有理由认为，内部机制和监督机制都不能提供有效的保护，或不可能纠正错失行为。即使正式法律框架和机制看似提供了充分的保护，但举报人仍可能遭到报复，而且错失行为得不到纠正。举报人常常有理由怀疑这些保护不会奏效；一国越能证明举报能改变机构行为、个人问责和保护，举报人不公开披露的可能性就越大。当一国政府试图起诉或惩罚公开披露的举报人时，该国应负责证明，举报人认为没有保护或得不到纠正的想法并不合理。

⁶² 见欧洲委员会会议、法律事务和人权委员会、Arcadio Díaz Tejera 的备忘录，第 13293 号文件，2013 年 9 月 3 日，第 46 段。《2014 年爱尔兰受保护披露法》提供了可认定为相关错失行为的事项清单。

⁶³ 见 Public Concern at Work and the University of Greenwich, Whistleblowing: The Inside Story (London, 2013); Stephen Bolsin, Rita Pal, Peter Wilmschurst and Milton Pena, “Whistleblowing and patient safety: the patient’s or the profession’s interests at stake?”, Journal of the Royal Society of Medicine, vol. 104, No. 7 (2011 年 7 月)。

⁶⁴ 见加纳，《举报人法 720》第三节第 1 段(2006)。

37. 如果披露错失行为信息的其他机制不存在或无效，举报人可以向媒体或民间社会的其他机构等外部实体披露或自行公布据称错失行为的信息。这些情况下，公开披露的举报人应受到保护。欧洲人权法院在评估对公开披露者作出限制的合法性时仔细权衡六个要素。这些要素包括举报人可否向任何“主管当局”披露，或是否具有“补救错失行为的任何其他有效手段”；信息中的公共利益“有时如此重要，甚至压倒了法律所规定的保持信心的义务”；信息的真实性，要求举报人“在条件允许的情况下尽可能仔细核实信息的准确性和可靠性”；公开披露对公共机构可能造成的损害，包括损害是否大于公众知悉该信息的利益；举报人的动机和诚信，可能涉及现有的“保护程度”；以及评估对举报人所进行处罚的相称性。⁶⁵

38. 尽管进行此类平衡，但公众知悉某类信息或指控的权利可能非常大，甚至压倒了可能有效的内部程序或监督程序。例如，无论内部机制的成效如何，都应鼓励公开披露严重违反国际人权法和国际人道主义法、或严重侵犯一国宪法或法律框架所规定的其他基本权利的行为。若公众知悉信息的价值取决于信息披露的及时性或紧急性，则同样应鼓励公开披露。公众拥有知悉据称严重违反基本法律规范的行为的至高利益(见 A/68/362)。

4. 应保证为举报人保密并保证举报人可以匿名举报

39. 视机构的性质、规模和范围不同，为举报人保密可能特别困难。即便如此，举报人法律仍应大力保护公开错失行为事实的人免受人身攻击或其他形式的报复。保密性的保障和机制为防范报复提供了重要保护。各国不应向接收举报人所披露信息的媒体或任何其他组织或个人施加压力，违反信息来源的保密性。举报人机制应保障安全提交途径，并采取其他步骤以确保披露的保密性，包括将故意或过失违反保密性定为一种报复形式，可对其进行处罚。⁶⁶

40. 一些机构允许匿名披露，使举报人无需向任何主管当局透露其身份。与保密性保障不同(内部机制清楚举报人的身份)，匿名披露应允许个人在提供信息时无需向内部机制中的任何人透露身份。匿名存在一些缺点：它可能削弱当局开展后续行动的能力，或鼓励无谓举报或恶意举报。若只有少数人可获取被披露信息，则举报人很容易泄露身份。但在潜在举报人对现有法律机制防范报复的能力缺乏信心，但

⁶⁵ 见欧洲人权法院，第 14277/04 号申请，2008 年 2 月 12 日判决书，第 73 - 78 段。另见 *Heinisch 诉德国案*，第 28274/08 号申请，2011 年 7 月 21 日判决书，以及 *Bucur 和 Toma 诉罗马尼亚案*，第 40238/02 号申请，2013 年 8 月 1 日判决书。

⁶⁶ 奥地利、波斯尼亚和黑塞哥维那及墨西哥采取了促进匿名举报的举措。

仍不希望公开披露的情况下，匿名举报为此提供了保障。这样能够侧重于披露的要素，而非个人。另外，此后身份被泄露的匿名披露者仍应获得举报人保护。⁶⁷

5. **举报人必须受到保护免遭报复威胁或报复行为，应对目标采取补救措施，并应对报复者进行处罚**

41. 如果缺乏对报复行为的保护且错失行为不可能得到纠正，则很少有人会披露错失行为。法律应详细而明确地规定保护措施，使举报人和其他人清楚地了解他们可以寻求的保护性质。特别是举报人必须受到保护，使自己和家人免遭胁迫或骚扰以及免受歧视、人身伤害或财产损失、报复威胁、失业、停职或降级、调动或其他困苦、纪律处罚、被列入黑名单或以违反保密法、诽谤或诬蔑的罪名被起诉。⁵⁶ 如果受到调查或起诉，举报人应被允许在辩护中提出上述所有原则，特别是披露所要保护的特定公共利益大于对政府利益的损害。举报人法律应建立机制，以纠正错失行为并禁止这些形式的报复等。

42. 对报复行为有罪不罚的现象向所有潜在举报人发出一个信息，即机构缺乏保护他们的承诺，而严厉、有效的处罚对于克服结构和文化层面的保密必不可少。因此，举报人法律应包含具体的原则，明确规定报复者将受到的处罚，包括担任领导职务的官员将面临的民事或刑事后果。例如，赞比亚法律规定从重处罚(罚款和监禁)“采取任何不利行动以报复受保护披露者的人”。⁶⁸

B. **举报和国家安全**

43. 对于披露后对保护公众免受恐怖主义或武装冲突等重大伤害的努力可能造成危害的信息，各国长期以来一直试图保密。保护机密信息是一些政府活动的必然产物，第十九条第三款确认为保护国家安全等特定利益而作出限制的合法性。国家安全领域的机构(如国防、外交、内部安保和执法以及情报机构)可能比其他公共机构更有权利不披露信息，但当披露的价值大于对机构的损害时，它们没有更大权利隐藏错失行为事件或其他信息。但在国家安全和情报领域，保护举报人的力度往往很弱，或完全不存在。披露国家安全机构错失行为的人常常受到报复，例如面临失业或调动、接触机密文件许可被拒绝或撤销，受到调查、起诉和被判重刑，而且由于法律原理支持保密架构，所以错失行为得不到纠正。因此，举报人的主要功能完全失去了力量，缺乏保护最终使公众无法获得关于其政府的关键信息，国家安全机构也因此失去了一个问责工具。

⁶⁷ 见斯洛伐克，《关于举报反社会活动的一些措施以及对部分法进行修订的第 307/2014 Coll. 号法》(2015)。

⁶⁸ 赞比亚，《维护公共利益披露法》(见上注 59)。另见挪威，《争端法》第 2 至第 5 条(2005)。

44. 在 2013 年，数十个组织、学术机构和来自 70 个国家的专家(包括联合国表达自由权问题特别报告员以及非洲、欧洲和美洲体系)完成了一项为期两年的国家安全和信息权利研究。研究提出了《国家安全和获得信息的权利全球原则》(又称《茨瓦内原则》)，为试图在保护信息和确保公众知情权的利益之间取得平衡的各国提供指导。这些原则及其详细的解释性讨论值得广泛研究和落实。欧洲委员会已经确认，适用于国家安全领域的特别举报框架可能具有价值。⁶⁹

1. 完全覆盖

45. 上述所有原则都应适用于国家安全领域，并根据以下原则酌情修改。完全覆盖意味着不应准许任何机构拥有可自行取消保护的广泛裁量权。国家安全机构享有保密性，这是一种行为规范。此外，不公开往往得到保密网络和间谍法的支持(常常包含严厉的刑事处罚)，这几乎使真正的举报人保护荡然无存，特别是剥夺了举报者基于被披露信息涉及公共利益进行辩护的能力。在这些情况下，各国应合理修订其法律，使举报人保护及其公共利益基础适用于任何所涉机构。

46. 当内部或外部监督机制没有运作或不能为披露提供保护或有效纠正错失行为，则以下原则普遍适用于对外公开披露。

2. 严格而明确地界定被禁止的披露

47. 各国可能认为，公开披露国家安全信息应当适用特定的原则。但为了与第十九条第三款保持一致，各国应严格遵守一项标准，即限制是保护国家安全所必需的并与之相称。出于国家安全考虑而禁止披露的信息一般涉及正在开展的国防计划、武器系统和通信、重要基础设施以及情报作业、来源和方法等方面。⁷⁰ 各国还长期保护与安全有关的敏感外交活动。出于国家安全考虑而限制披露应仅适用于这些情况，而且若政府没有证明“对合法国家安全利益造成重大损害的真正、可确认的风险”，⁷¹ 则披露不应受到限制。法律应明确规定哪些信息可以不被披露。一项“合法的国家安全利益”必须真正存在，而非“保护政府或官员，避免使其尴尬或揭露其错失行为；隐藏关于侵犯人权、任何其他违法行为或公共机构运作的信息；加强或长期维持特定的政治权益、政党或意识形态；或镇压合法抗议”⁷² 的借口。

⁶⁹ 见欧洲委员会，第 CM/Rec(2014)7 号建议，附录，第二节第 5 段，另见欧洲委员会会议，《加强对举报人的保护》，第 13791 号文件(2015 年 5 月 19 日)。

⁷⁰ 见《国家安全和获得信息的权利全球原则》(2013)，原则 9。

⁷¹ 同上，原则 3(b)。

⁷² 同上。为明确起见，国家相关法律也必须符合国际法。

3. 促进所涉及公共利益大于对合法国家安全利益任何可确认危害的披露

48. 为了符合相称性原则，有关机构还应准备好证明对特定的合法国家安全利益的损害大于披露涉及的公共利益。《茨瓦内原则》提出，如果内部或监督机制在面临严重威胁时缺乏成效、徒然无用或应对不及时，则应保护公开披露。此外，举报人应仅披露“揭露错失行为所需的合理信息量”，并在披露时合理认为披露涉及的公共利益大于对任何具体的合法国家安全利益造成的任何损害，⁷³ 这是项普遍适用的原则。符合这些条件的任何披露都应获得充分保护。举报人在要求保护或在调查或起诉中进行辩护时应能利用这些原则。

4. 受处罚的披露

49. 国家安全领域最尖锐的问题是，当个人在权衡披露所涉及的公共利益和对国家安全造成的损害时，如果其评估结果与政府评估不一致(这是有可能的)，那么他们是否应失去本应享有的保护。刑事或民事处罚可能会促进政府隐藏某些信息的利益，但这么做对公共利益造成了沉重代价，因为无法确保举报人挺身而出，披露公众有知情权益的错失行为事件或其他信息。

50. 若国家仍要对举报人进行刑事或民事处罚，则在限制威慑举报的溢出风险时应提供三项关键保护。首先，在任何此类行动中，国家都应负责证明对合法国家安全利益的损害大于披露涉及的公共利益。其次，国家应为被告提供基本的辩护工具，包括获得辩护所需的信息，视需要在非公开庭审中放宽保密法，以及使被告有能力真正证明披露的益处大于所宣称的危害。最后，若要进行定罪或处罚，则判决或罚款必须与相关披露行为相称，包括考虑举报人披露在多大程度上推进了公共利益，即使法庭认定对国家安全的危害大于披露的价值。

C. 国际组织中的举报

51. 各国和区域机制所采用的举报人保护原则同样适用于国际组织。联合国和其他国际组织采取了有利于举报和禁止对披露错失行为的人进行报复的条例和细则。⁷⁴ 然而，报复举报人的指控始终困扰着国际组织。⁷⁵

52. 由于国际组织存在基本结构性差距，举报人所面临的风险是在国家系统中举报错失行为的人可以避免的。特别是几乎所有国际组织对公众的透明度都很低，公众获取的信息很有限，而且很少有国际组织采取了获取信息方面的有效政策。官僚主义主导的组织避开了在国内十分常见的媒体严格审查，这些组织自然也不与公众或媒体进行直接接触。另外，它们还要符合声誉方面的要求，以维持政府

⁷³ 同上，原则 40。

⁷⁴ 见 ST/SGB/2005/21；世界银行，《工作人员细则》第 8.02 条：报告不当行为(举报)所受到的保护和遵循的程序(2008)。

⁷⁵ 见政府问责项目，《举报人政策的国际最佳做法》(2013)。

的财政和政治支持。此外，举报错失行为的人诉诸独立司法系统的机会很有限。他们在投诉报复行为时往往不能诉诸国家法院，人权机构也不太可能提供保护使其免遭报复。国际组织在国家和其他外部司法系统中享有豁免，以致这些组织有效应对错失行为指控的法律压力很小。由于这些结构性障碍，机制本身往往存在很大的独立性问题。

53. 联合国系统的举报人记录凸显了难度。举报人投诉极少得到充分调查。2006至2014年期间，在发给联合国道德操守办公室的总共403项“调查”中，只有15起案件被认定为符合报复的初步标准，其中只有4起案件被定为报复案件。在拥有40 000多名工作人员的系统中，这一数字却如此之低，这可能向工作人员发出一个信息，即举报系统不会提供有效的保护或进行纠正。一些国际组织的确为举报人提供有力的正式保护。⁷⁶然而，所有国际组织都应采取适用于国家情况的原则，并至少考虑采取以下步骤来改进其办法。

54. 首先，举报人的定义应得到广泛适用，鼓励披露涉及组织和各类利益攸关方(包括政府和民间社会)利益各类错失行为。目前很多组织提供的保护适用于举报工作人员不履行义务的情况，而不适用于人们可以获悉的各种错失行为。举报的公共利益标准将覆盖联合国及其工作人员知情的更广泛错失行为。政策应保护所有举报人免遭报复，不仅要保护工作人员，还应保护可能与组织有关的其他人员。

55. 其次，现有机制尽管意图良好，但缺乏真正的独立性和成效。内部举报渠道若需要组织管理层的各位人员采取行动，就无法获得独立审查所具有的公信力。举报人应有机会诉诸正式司法机制，而不仅是联合国道德操守办公室这样仅具备建议权的机制。应严厉处罚报复者，不仅对其进行纪律处罚，还应包括解职和追究个人责任的可能性。

56. 第三，国际组织以及成立和支持这些组织的国家应采取严格而有效的提高透明度政策，使公众能获得更多信息。公众不仅应获得关于组织政策和做法的信息，还应获得关于举报的信息。在符合保护隐私要求的前提下，对举报投诉的调查应避免保密性限制，并为公众提供投诉方面的资料。目前，举报投诉很少公之于众，或者仅在推迟和保密多年之后才予以公布。

57. 最后，发现错失行为的人，特别是发现严重违法和严重践踏人权(如性暴力和性别暴力)证据的人，在向媒体、民间社会或政府公开披露时应受到保护免遭报复。当然，披露应尊重他人的权利和声誉，但在缺乏有效内部系统的情况下，外部披露提供了必要的安全阀，可加强问责并确保公众获得关于严重错失行为的信息。

⁷⁶ 见非洲开发银行集团，《举报和投诉处理政策》(2007年，突尼斯)，第四节。

五. 结论和建议

58. 获得信息的权利、保护信息来源和保护举报人之间有一条共同主线：公众知情权。人权法保护寻求、接收和传播各种信息和思想的权利，同时只允许以少数几个特定的理由对该权利进行限制。当权力和限制发生冲突时（据称常常发生冲突），政府和国际组织不应采取默认支持限制的法律和政策。相反，法律应支持出于公共利益披露信息。在信息来源和举报人披露方面，公共机构拥有大部分权力，包括恐吓、调查和起诉的权力。它们还能获得更多信息，因此有能力证明自己的观点，而信息来源或举报人通常只能了解到更广泛政策和做法的一部分，因受到保密法的限制而无法进行充分的辩护。如果披露真的损害了特定的合法国家利益，则国家应负责证明该损害以及造成损害的意图。各国和国际组织亟需依照表达自由权和获得信息权利在民主治理中所公认的重要作用，相应地通过或修订法律。

59. 基本保护对有效的表达自由权、问责制和民主治理至关重要。近年来，在情报机构、庇护方案、公共卫生、环境保护、商业和金融领域腐败、国际组织及其他诸多领域，对信息来源和举报人处理过重和进行报复的多起个案被公之于众。特别报告员在本报告中避免提到具体案件。今后，同各国政府和国际组织就具体案件进行沟通时将采用本报告所确定的原则。特别报告员期待与各国政府进行对话，协助其改进法律框架并为信息来源和举报人提供有效的保护。

A. 针对各国的建议

确保国家法律框架依照国际标准保障获得信息的权利

60. 规定获取公共机构所掌握信息的权利的国家法律框架应符合国际人权规范。法律应严格限定及明确规定免于披露的情况，这些情况下免于披露是实现保护他人权利或声誉、国家安全、公共秩序或公共卫生和道德等一个或多个上述合法目标所必需的并且与这些目标相称。

通过或修订及执行为信息来源保密的国家法律

61. 国家法律框架必须为记者的信息来源以及可能参与传播涉及公共利益的信息的其他人员进行保密。保障保密性的法律必须将范围扩大到专业记者以外，进一步保护在提供涉及公共利益的广泛信息方面可能发挥关键作用的人，例如博客作者、“公民记者”、非政府组织的成员、作者和学者，这些人都有可能出于公共利益而研究及披露信息。保护应基于职能，而非基于正式职称。

62. 对保密性的任何限制必须真正重要并符合最高标准，只能由司法当局实施。并非由司法当局按照明确而严格的法律规则所授权的秘密监测或元数据分析等规避措施不应被用于破坏信息来源的保密性。各国应促进使用加密和匿名方案等工具，确保对信息来源的保护。当局若要迫使泄露信息来源，就必须证明不存在

或已用尽替代披露的合理措施，而且披露涉及的合法利益明显大于不披露涉及的公共利益。这些措施应限于调查最严重罪行或保护生命的情况。

通过或修订及执行保护举报人的国家法律框架

63. 国家法律应保护在披露信息时合理认为所披露信息是真实的、并对特定公共利益构成威胁或损害的任何信息披露者，如披露违反国家法律或国际法、滥用权力、浪费、欺诈、或破坏环境、公共卫生或公共安全等信息的人。信息披露后，主管当局应调查并纠正据称的错失行为，不应由于信息披露者的假定动机或“诚信”而出现任何例外。

64. 内部机构和外部的监督机制应为举报人提供有效的保护渠道，鼓励采取补救行动。如果缺乏保护和有效补救的渠道，或这种渠道不够及时，则应允许公开披露。对侵犯人权或违反人道主义法行为的披露绝不应成为任何处罚的理由。

65. 为防范报复提供的保护应适用于所有公共机构，包括国家安全领域的机构。由于起诉往往会威慑举报行为，因此各国应避免提出起诉，即使要起诉，也应限于对特定合法利益构成最严重可证实危害的特别案件。在这种情况下，该国应负责证明造成危害的意图，而且应准许被告人(a)有能力就所披露的信息涉及压倒一切的公共利益进行辩护；(b)获得充分辩护所需的所有信息，包括其他情况下列为机密的信息。处罚应考虑到举报人披露涉及公共利益的信息的意图，并遵守合法性、正当程序和相称性方面的国际标准。

对报复信息来源和举报人的人员追究个人责任

66. 必须彻底调查对举报人的报复行为和其他攻击以及披露保密来源的行为，必须追究这些行为责任人的责任。若担任领导职务的掌权者纵容或实施这些攻击，就会加强沉默和保密的文化，并在机构内外造成恐惧，威慑今后的披露行为。机构的各级领导人都应促进举报，并为举报人提供明确的支持，应特别注意担任领导职务的掌权者暗示或明确鼓励报复举报人的方式。

积极促进对获得信息权利的尊重

67. 必须对执法和司法官员进行培训，确保充分执行关于保护获得信息权利以及随之而来为信息来源和举报人进行保密的标准。担任领导职务的掌权者应公开肯定分享与公众相关信息的来源和举报人所作的贡献，并应谴责对他们的攻击。

68. 国家实体还应支持在获得信息、保护记者及其信息来源以及促进和保护举报人方面具有专长的民间社会组织。很多这类组织都可以提供技术咨询和培训。各国应确保民间社会可以充分参与关于通过或修订信息来源和举报人方面的法律、条例和政策的各项努力。

B. 针对联合国和其他国际组织的建议

69. 上述针对各国的建议全都适用于联合国和其他国际组织。此外，联合国和国际组织应采取有效的透明度规范和政策，使公众获得更多信息。保护举报人的特定规范应符合针对各国的建议中所规定的类似标准：适用范围广、促进出于公共利益的信息披露、明确举报和要求保护的机制。由于举报人无法诉诸任何其他正式司法系统，因此应特别注意现有举报和司法机制的成效和独立性。
