

《信息自由法》

《信息自由法》(Freedom of Information Act, 即 FOIA) 是规定美国联邦政府各机构公开政府信息的法律,1966年7月4日由约翰逊总统签署,1967年7月5日生效。该法修正了1946年的《行政程序法》(Administrative Procedure Act)第三部分,要求联邦政府机构必须将规定信息在《联邦纪事》(Federal Register)上及时公布,以便公众了解政府机构的运行情况,确保政府机构的政策制定以及相关机构对具体议题的意见对公众公开。《信息自由法》分别于1974年、1976年、1986年、1996年、2002年、2007年经过几次修订,适用于包括各个行政部门、军事部门、政府控制的企业在内的联邦政府所有行政机构。

(一) 《信息自由法》产生的背景

《信息自由法》的出台离不开新闻舆论环境与国会开明人士的积极推动。持续与及时地获取真实信息是新闻媒体赖以生存的基础,美国政府的保密主义行为触及了新闻媒体的核心利益。1945年,美联社主编库珀(Kent Cooper)提出了知情权概念,自此知情权成为抗衡政府保密主义的武器。新闻媒体为了获取有价值的新闻信息、行使公众知情权,通过大量报道政府活动、开展调研、发表社论,大力推动政府信息公开,为《信息自由法》的制定奠定了社会基础。以众议员约翰·莫斯(John Moss)为代表的开明人士也主张在政府管理原则和协议之上推动政府向公众公开信息。莫斯担任主席的众议院政府信息小组委员会(Government Information Subcommittee, 又被称为莫斯委员会)积极举行听证会,发起一系列调查活动,为政府信息公开提出诸多立法建议,直接推动了国会关于信息自由的立法进程。

鉴于任何政府部门几乎都对信息具有保密倾向,信息自由立法的阻力主要来自于政府部门内部。《行政程序法》对具体信息公开的规定模糊,在信息公开方面徒有虚名。例如约翰逊政府认为,在冷战的背景下,政府信息公开不利于维护美国国家安全,因此大量与公众相关的信息被以保密为由不予公开。此外,公众也对信息公开造成的个人隐私泄露有所担忧,这对当时的信息公开形成了一定阻力。虽然信息自由的立法过程并不顺利,但社会各界要求政府

机构提高信息透明度的呼声日益强烈。经过不断的斗争与妥协,《信息自由法》于1966年在国会获得通过。

(二)《信息自由法》的主要内容

《信息自由法》通过并签署生效标志着立法与司法机构在公开政府信息方面获得了以往由行政机构所把持的决定权,公众获取政府信息的权利(Right of Access)得到保障。《信息自由法》将信息公开的举证责任由公众转移到了政府,确立政府信息“以公开为原则,不公开为例外”的基本信条。根据《信息自由法》,联邦政府的各部门与机构自行处理针对本部门的信息公开请求,由各部门的首席信息自由官(Chief FOIA Officer)与联络员(FOIA Public Liaisons)负责《信息自由法》的具体执行。2007年,小布什政府在国家档案和记录管理局设立了政府信息服务办公室(Office of Government Information Services,即OGIS),进一步为公众的信息公开要求服务。公众享有从政府的行政机构、情报与科研机构、档案馆、图书馆等来源获取信息和利用信息的权利。无论有关信息属于历史文件还是当前政府机构文件,请求公开的信息不受年代限制。在实践中,甚至有公众或媒体援引《信息自由法》,通过诉讼迫使政府机构公开了尚在保密期的文件。

《信息自由法》规定,对于没有主动公开的政府信息,个人和团体可以通过书面形式提交查询申请,政府需在10日内做出回复。如果有关机构拒绝公开相关信息,申请人可以要求复议。收到复议申请后,政府机构应在20日内做出答复。如果仍然被拒绝,申请人可以进一步向联邦地区法院提请诉讼。

考虑到一些特定类别的信息披露会产生风险或危害,《信息自由法》规定了9类信息可以免于公开:(1)根据总统行政命令,明确划定为国防与外交秘密的文件。(2)纯属行政机构内部人事规章与具体工作制度的文件。(3)法律明确规定不予公开的信息。(4)商业秘密以及由第三方向政府机构提供的特许性或机密的商业、金融与科技信息。(5)在政府机构作为当事人的诉讼中,依法不得向非政府机构当事人公开机构内部的或机构之间的备忘录或信件。(6)人事、医疗档案及其他一经公开会明显侵犯公民隐私权的个人信息。(7)执法生成的某些记录和信息。(8)有关金融机构的信息。(9)地质的和地球物理信息,特别是有关矿井的信息。

根据《信息自由法》网站(<https://www.foia.gov/>)的说明,该法并未对申请政府信息公开者的身份加以限制,任何团体与个人都可以对政府信息公开

提出申请。作为例外,联邦政府机构不能提出信息公开的申请,但州政府机构有权提出申请。

(三) 《信息自由法》修订与演变

为了适应社会发展对信息公开的诉求,《信息自由法》先后经历了几次修订。美国国会于1974年通过了一系列重要修正案,针对执法与国家安全方面信息公开的豁免范围做了进一步的明确与限制,规定政府机构对《联邦纪事》等公开文献上没有公布的文献编列索引,划定依法必须公开的信息,允许公民查阅联邦机构掌握的本人的信息。1976年,《信息自由法》第三项“其他法律明确规定不得公开的信息”中增加了细则,对国防、诉讼以及《信息自由法》与其他法律中的矛盾之处做出了具体规定。

克林顿政府通过行政命令解密了大批保密期超过25年的信息,使公众得以了解冷战时期及一些历史事件中鲜为人知的细节。此外,为了适应信息技术的发展,克林顿政府于1996年对《信息自由法》做出了一项重大修订,通过了《电子信息自由法》,规范了政府电子信息的检索与公开,调整了政府机构对信息公开请求的反馈时间,以解决政府信息电子化所带来的问题。美国司法部设立了《信息自由法》网站,该网站是公众申请政府信息公开、实现知情权的重要渠道。

小布什政府以保护国家安全的名义,加强了对政府相关信息的保密力度,频繁使用“合理说明”手段豁免公开信息。在国家安全面临威胁的国际环境下,美国司法机构与国会默许了行政机构的保密倾向,而公众出于自身安全的考虑,也对此种信息保密行为做出了一定的妥协。2009年初,奥巴马政府通过备忘录进一步解释了《信息自由法》,强调信息公开推定原则。该原则规定,政府信息原则上都要进行依法公开,如果政府机构选择不予公开信息,则有责任证明公开该信息将会产生现实危害。美国政府信息的公开程度受到国际和国内局势的多重影响,《信息自由法》经历了曲折的发展过程,在保障公众的知情权、制衡政府权力方面发挥了积极作用。

(中国社会科学院研究生院美国研究系博士生靳风供稿)

【责任编辑:张超】