

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Ref: TG ASA 17/2012.003

中华人民共和国
北京市西城区
平安里西大街 33 号
邮编: 100035
国务院法制办公室
宋大涵主任

AMNESTY INTERNATIONAL INTERNATIONAL SECRETARIAT
Peter Benenson House, 1 Easton Street
London WC1X 0DW, United Kingdom
T: +44 (0)20 7413 5500 F: +44 (0)20 7956 1157
E: amnestyis@amnesty.org W: www.amnesty.org

2012 年 6 月 15 日

尊敬的宋主任:

公开信: 国际特赦组织关于《中华人民共和国保守国家秘密法实施条例(征求意见稿)》的意见

国际特赦组织就《中华人民共和国保守国家秘密法实施条例(征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》), 向您提交以下意见。本信在多方面重申了我们在 2009 年 7 月 28 日致函全国人大常委会的公开信中关于《中华人民共和国保守国家秘密法》(以下简称《保密法》) 修订草案的内容,¹ 该信和本函都反映了国际特赦组织一直关注中国的《保密法》会对国际公认人权造成的损害, 特别是接收和披露信息等言论自由权利, 以及和平集会和结社的权利。

《征求意见稿》寻求修正自 1990 年起施行的《中华人民共和国保守国家秘密法实施办法》(以下简称 1990 年《实施办法》)。《征求意见稿》继续将现存有关“国家秘密”此等措辞含糊的规定合法化, 有关规定被用来恐吓、拘留和处罚许多仅仅和平行使其言论和结社自由权利的人。虽然《征求意见稿》据称有意详细界定现行《保密法》中规定关于国家秘密的范围,² 但国际特赦组织担忧, 《征求意见稿》将扩大而不是限制国家秘密的适用范围。另外, 国际特赦组织关切地注意到新增加的第 71 条可能容许任意拘留和其他形式处罚, 违反国际公认人权标准。

国际人权标准

言论自由与和平集会和结社的权利是关键的人权, 《世界人权宣言》第 19 条和第 20 条分别列载了上述权利。

1 《公开信: 国际特赦组织关于〈保守国家秘密法(修订草案)〉的意见》, 2009 年 7 月 28 日, 参阅 <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA17/035/2009/en/1e3688ca-888a-4dd5-bf5b-9c5281b7b093/asa170352009en.pdf>。

2 关于《中华人民共和国保守国家秘密法实施条例(征求意见稿)》的说明, 2012 年 5 月 21 日, 参阅 <http://www.chinalaw.gov.cn/article/cazjgg/201205/20120500367762.shtml>。

国际人权法律承认“国家安全”和“公共秩序”等概念可以被用作限制部分权利的理由，包括言论自由与和平集会和结社的权利，³ 但即使如此，人权法律仍严格界定了政府可以对个人行使权利施加的合法限制：限制必须是由法律来规定，而且对于保护真正合法的国家安全利益来说是必要和适度的。另外，政府只能以最少约束方式来实行这些限制，这条原则更为重要，因为国际特赦组织发现包括中国政府在内的一些政府，利用“国家安全”和“公共秩序”等概念，通过起诉、审判和处罚等手段作为打压政治反对派、维权人士或媒体的（不当）理由。因此，政府在作出任何限制上述权利的规定时，确保汲取此等滥用行为的教训，是至关重要的。

国际特赦组织关注到中国现行法律和政策总体上未能遵循对权利所受限制作出严格界定的原则，特别是《征求意见稿》。另外，《征求意见稿》对行使言论自由的限制仍含糊不清，其阐述缺乏精确性，不仅不足“以使个人能够相应地约束自身行为”，⁴ 而且几近授予“负责限制言论自由的人以不受约束的酌处权”⁵。

《征求意见稿》仍未符合相关的国际人权法律和标准，例如《约翰内斯堡关于国家安全、言论自由和获取信息的原则》（《约翰内斯堡原则》）第 15 条原则所反映的标准。该原则规定，如果“信息披露实际上没有损害，或者不大可能损害真正合法的国家安全利益”，或者“公众了解信息的利益超出披露信息所造成的损害”，就禁止以国家安全为由处罚信息披露者。

国际特赦组织认为，因为擅自披露有关侵犯人权行为的信息而被监禁的人是良心犯，这也适用于大多数基于别的公共利益而公布信息的情况（例如关注公众健康或政府腐败）。

国家秘密的范围

《保密法》第 9 条⁶ 将国家秘密界定为泄露后可能损害国家政治、经济、国防或外交利益的信息，该条款进一步阐述了 7 类可被定为国家秘密的事项，当中包括“国家事务重大决策中的秘密事项”；“国家经济和社会发展中的秘密事项”，以及“经国家保密行政管理部门确定的其他秘密事项”。

与 1990 年施行的《实施办法》相比，《征求意见稿》第 9 条的措辞仅作出细微改动，其保留了定义含糊的定密分类，阐述了 9 种泄密情形，包括“危害国家主权安全、领土完整、政权巩固和防御能力”；“危害国家统一、民族团结和社会安定”，以及“妨害国家外交外事活动”。国际特赦组织担忧，此类含糊定义将继续授予国家保密部门和其他政府部门很大空间，以决定任何信息的泄露是否危及《保密法》第 1 条所称保护国家秘密的目的。

3 例如，参阅《公民权利和政治权利国际公约》第 19 条第 3 款和第 21 条。

4 人权委员会《第 34 号一般性意见》，第 25 段，（第 19 条：见解自由和言论自由），CCPR/C/GC/34，2011 年 9 月 12 日，参阅 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR-C-GC-34.doc>。

5 人权委员会《第 34 号一般性意见》，第 25 段。

6 《中华人民共和国保守国家秘密法》（2010 年）。

虽然《征求意见稿》的其中一个主要目的是阐明《保密法》第 9 条，但如果信息泄露可能导致或被认为可能导致《征求意见稿》中所列 9 种情形中的任何一种，《征求意见稿》中定义含糊的分类仍允许预先或事后将信息定为国家秘密，因此，《征求意见稿》实际上扩大了《保密法》第 9 条的范围。

此外，《征求意见稿》中欠缺任何防止国家保密部门引用《保密法》第 9 条第 7 款的内容，该条款授予保密部门无限的权力，以保护“国家安全和国家利益”为名，预先或事后将所有信息都定为国家秘密。国际特赦组织极度关注相关当局根据第 9 条第 7 款获授予的权力，加以缺乏明确规定禁止事后定密和起诉，将不符合法制原则（即“法无明文规定者不为罪”），而这是一项普遍法律原则，如《世界人权宣言》第 11 条第 2 款所反映的。⁷

针对定密的上诉

《征求意见稿》没有处理现行定密上诉机制的缺陷。根据 2001 年《最高人民法院关于审理为境外窃取、刺探、收买、非法提供国家秘密、情报案件具体应用法律若干问题的解释》规定，法院需要向国家保密部门核实“有关事项是否属于国家秘密以及属于何种密级”。⁸ 由于没有相关规定要求国家保密部门提供其将某信息定为国家秘密的理由，法院就无权挑战行政部门的定密决定。考虑到事后定密的可能性，在缺乏任何机制来独立挑战定密决定的情况下，人们面临更大的人权侵犯危险。

新增的第 71 条

《征求意见稿》第 71 条是新增的几项条款中的一条，该条款授予有关主管部门在调查泄露国家秘密案件过程中，有权制裁任何不合作、“弄虚作假”、“隐匿、销毁证据”，或“以其他方式逃避、妨碍”有关主管部门调查工作的受调查者，包括涉嫌泄露国家秘密的人。该条款规定，如果此类行为构成犯罪，就依法追究刑事责任。国际特赦组织担忧，在此类情况中，人们获得公正审判和免遭酷刑和其他虐待的权利也可能受到威胁，因为在涉及国家秘密的案件中，若涉嫌犯罪行为属于“危害国家安全”范围，任何人在会见律师前可能需要先取得侦查机关的批准。⁹

另外，该条款还允许当局在未经司法程序的情况下处罚此类行为，国际特赦组织对此深表关注，因为这将允许主管部门采取行政制裁手段，包括任意拘留，例如，《中华人民共和国治安管理处罚法》第 60

7 《世界人权宣言》第 11 条第 2 款规定：“任何人的任何行为或不行为，在其发生时依国家法或国际法均不构成刑事罪者，不得被判为犯有刑事罪。刑罚不得重于犯罪时适用的法律规定。”

8 参阅《最高人民法院关于审理为境外窃取、刺探、收买、非法提供国家秘密、情报案件具体应用法律若干问题的解释》第 7 条。

9 参阅《刑事诉讼法（1996 年修正）》第 96 条；注意：《刑事诉讼法（1996 年修正）》第 96 条在 2012 年修正后被删除，然而，《刑事诉讼法（2012 年修正）》第 37 条规定，若案件涉及“危害国家安全”犯罪，嫌疑人应当经侦查机关许可，才会会见律师，任何关于国家秘密的案件可能属于《刑事诉讼法（2012 年修正）》第 37 条的范围，经修正后的刑事诉讼法将于 2013 年 1 月 1 日施行。联合国禁止酷刑委员会也关注嫌疑人无法获得律师协助。参阅《禁止酷刑委员会的结论性意见：中国》，联合国文件编号 CAT/C/CHN/CO/4，2008 年 11 月 21 日，第 16(1)(d)段。

条可被援引，若任何人“伪造、隐匿、毁灭证据”，可在不经审判的情况下被处以 10 日以下的行政拘留。¹⁰

近期的国家秘密案件

在 2009 年致函全国人大常委会的信件中，我们曾经促请吴邦国委员长关注两起案件，即郑恩崇案和孙小弟与孙海燕案。上述案件显示，无所不包、定义含糊而且具有追溯性的保密法律如何被用来迫害和监禁维权人士。可惜，国际特赦组织认为《征求意见稿》没有处理有关法律缺陷，该法律可被用来处罚合法行使自己权利的个人，因而未能防止未来出现类似的案件。

建议

国际特赦组织重申其对上述问题深表关切，促请中国政府利用此机会来修订《征求意见稿》，使其符合现存的国际人权法律和标准：

- 明确界定国家秘密的范围。只有在政府能显示，以国家安全为由对言论自由的限制是法律规定，而且对于保护国家安全利益来说是必要和适度时，才能实行此等限制；
- 在修订中包括设立一个独立体系，来处理对有关定密和定密级别决定的审议和上诉；
- 在修订中澄清，如果信息泄露和侵犯人权行为有关，或者实际上不损害或不大可能损害真正合法的国家安全利益，或公众了解信息的利益超出披露信息所造成的损害，就不应处罚任何披露者；
- 批准《公民权利和政治权利国际公约》，并在国家法律中体现其规定，以确保言论自由权和其他人权得到充分保护。

诚挚的



贝凯玲
亚太区主任（代理）

¹⁰ 参阅《中华人民共和国治安管理处罚法》第 60 条。