

俄罗斯定密制度问题研究



□ 刘洪岩

中国社会科学院法学所

一、俄罗斯定密制度的理论依据： 国家信息安全学说

信息安全作为国家安全的独立组成部分，是个人、社会和国家信息保障问题的有机组成部分。随着信息化已经融入每个人的日常生活，信息安全问题实际上直接或者间接触及到每个人的利益。信息领域在实现公民的宪法权利和自由、保障个人自我价值实现的能力、精神重建、政治和社会稳定、保障国家职能作用的发挥等方面具有关键性作用。信息领域正越来越成为世界工业发达国家经济发展、世界经济总体发展、国际社会发展的更加重要的因素。在现代化条件下信息因素在政治领域的意义越来越重要。今天，一个国家影响世界政治的能力与其说取决于实力，不如说取决于信息因素，包括利用其他国家知识潜力的能力；推广和植入本国的精神、思想价值观念、文化和语言的能力；阻却其他国家文化扩张的能力；改变甚至破坏其道德基础的能力等。在这方面能够发挥重要作用的是信息通信技术和大众传媒手段、教育体系和宗教制度，尤其青少年最易受到信息方面的影响。因此，信息安全保护状况直接关系到一国未来的发展。

当前，在全面信息化和信息技术发展的条件下，保障俄罗斯在信息领域的国家安全意义越来越重大。国际社会信息化的进程发展得如此迅速，有时甚至让人无法预料，往往不能及时准确地评估信息安全问题的现实性、信息安全表现的多样性，往往对信息全球化给人类社会生活带来的信息安全风险估计不足。

2000年9月9日，时任总统普京批准了《俄罗

斯联邦信息安全学说》(以下简称《信息安全学说》)。这是官方对保障俄罗斯联邦信息安全的目的、任务、原则和主要内容的观点的总和，是制定和起草俄联邦有关安全保障的国家政策、法律、提案和专门计划的基础。该学说发展了适用于信息领域的俄罗斯联邦国家安全构想。普京在批准安全学说的安全会议上指出，信息资源和信息基础设施已成为争夺世界领导权斗争的舞台，信息资源将决定世界政治和经济的未来，俄罗斯的明天也将在很大程度上取决于这一问题的解决。普京说，《信息安全学说》要解决的主要任务是保证公民的宪法权利和自由；发展本国信息产业，保证本国信息产品进入世界市场；保证信息和通信系统的安全，从信息上保证国家的活动。

《信息安全学说》首次明确了俄罗斯在信息领域的利益、所面临的内在和外在的威胁以及为确保信息安全应采取的措施。它主要由四部分构成：保证信息安全是国家利益的要求、保证信息安全的方法、国家在保证信息安全时应采取的基本原则、信息安全的组织基础。《信息安全学说》明确了俄罗斯在信息对抗领域里的国家政策，为俄罗斯制定了许多确保俄罗斯国家安全和公民权力的具体措施，如规定政府和军方共同协调防范信息犯罪活动；建立预防机制；提高整体防范和打击能力；加强国有信息基础建设和信息防卫工作；建立网络监控系统、加强网络的安全防范等。

一些西方学者认为，《信息安全学说》是俄罗斯对西方网络信息战的回应。在今后的国际舞台上，可能出现一种全新的对抗领域。这种以网络信息领域里

的科技成果为基础的对抗有可能挑起新一轮的高层次、高质量的军备竞赛^[1]。

二、俄罗斯定密制度的法律基础

当前,在俄罗斯,《俄罗斯联邦安全法》(以下简称《安全法》)、《俄罗斯联邦国家保密法》(以下简称《国家保密法》)、《俄罗斯联邦商业秘密法》《俄罗斯联邦个人信息法》《俄罗斯联邦信息、信息技术和信息防护法》(以下简称《信息、信息技术和信息防护法》)、《俄罗斯联邦电子数字签名法》《俄罗斯联邦刑法典》《俄罗斯联邦民法典》《俄罗斯联邦行政违法法典》《俄罗斯联邦关于著作权和相关权利法》《俄罗斯联邦关于法律保护计算机程序和数据库法》和其他法律标准都规定了信息防护方面的活动,确定了相关保护信息的标准及范围。俄罗斯法律《俄罗斯联邦大众信息传媒法》(以下简称《大众信息传媒法》)关于禁止利用大众信息媒介泄露国家或其他受法律特别保护的资料方面的条款更具有前瞻性的重大意义。

在俄罗斯整个国家定密的法律基础方面,《俄罗斯联邦宪法》(以下简称《宪法》)具有最高法律效力,在俄罗斯联邦境内直接产生效力。俄罗斯制定的涉密法律和其他法令不能违背《宪法》。根据《宪法》(比如第五十五条第三款之规定),俄罗斯联邦国家秘密法规只有在必须保障国家国防和国家安全时才可要求限制个人和公民的权利与自由。

国际法公认的原则和标准,也是俄罗斯联邦的涉密法律体系的组成部分之一。在适用方面,如果俄罗斯联邦缔结的国际条约与俄罗斯国内法规定产生了法律上的竞合,那么优先适用国际条约的规范。

俄罗斯联邦国家定密的法规以《宪法》《安全法》为基础,包括《国家保密法》和其他调整与保护国家秘密相关的法律文件的规定。

《宪法》第二十九条第四款包含有这样一条规定:“国家秘密信息清单由联邦法律确定”,这就预先确定了这部法律存在的合法性。

保护国家秘密信息是保障俄罗斯联邦安全的一个组成部分。国家秘密保护的特点是对信息进行保密,确定对传播和接触国家秘密信息的限制。显然,由于《国家保密法》可能对公民宪法权利产生一定的限制性,所以定密的范围应当严格限定在符合《宪法》的规定范围内。

《国家保密法》所涉及的定密标准不能同《安全法》相抵触。《安全法》是一部有关保障国家安全和保护国家信息资源方面的基本法。《安全法》中对国家秘密的保护职能没有进行明确的界定,这也从另一个方面对这两部法律的相互关系作出了准确的定位。而受国家专门保护的信息若泄露到国外,将会对国家的国防能力、外交活动和经济带来重大损失。当来自侦察、反间谍和侦查活动领域的秘密泄露出去时甚至会对个别人的人身安全造成无法挽救的损失。

应当指出的是,俄罗斯国家秘密领域的法律关系调整不只由《国家保密法》来进行规范。因为该法中确立了这样一个条款,即:列入国家秘密法律保护体系范围内的除了《国家保密法》外,还包括其他的规范性法律文件,譬如《信息、信息技术和信息保护法》《俄罗斯联邦出入境法》《大众信息传媒法》《俄罗斯联邦通信法》(以下简称《通信法》)等,以及依据《国家保密法》对这些法律所做的详细阐释的基准文件等。

自《国家保密法》通过之后,为了建立起这部法律的实施机制,俄罗斯联邦做了大量的工作。先后制定并颁布了大约1000个国家秘密保护方面的规范性法律文件,其中包括近50个总统令和指示,80多个俄罗斯联邦政府命令和指示。

当今,国家秘密问题在以下联邦法律中也得到了反映:《俄罗斯联邦安全局法》《俄罗斯联邦档案馆藏和文献法》《俄罗斯联邦国家公务制度法》《俄罗斯联邦对外侦察法》《俄罗斯联邦侦查活动法》《通信法》等。并就一系列问题颁布了俄罗斯联邦总统令(比如《关于跨部门保护国家秘密委员会的总统令》《关于批准秘密文件资料清单的总统令》等),以及俄罗斯联邦政府令(比如《关于批准允许公职人员和公民接触国家秘密的规定实施细则》)的政府令、《关于批准允

许具有双重国籍的人士、无国籍人士以及部分外国公民、侨民和归侨接触国家秘密的程序条例》的政府令、《关于批准准备向其他国家转交国家秘密信息文件资料的条例》的政府令等)。

三、俄罗斯秘密信息的定密内容

(一) 俄罗斯秘密信息的定密种类

秘密等级是在信息文件资料载体和(或)其随同文件上填写或注明能够证明信息文件资料秘密等级的要项,表明了对关于获得保密信息载体的限制要求。

信息防护等级使用保密印章来确定。对信息所有者来说这是一个信息重要性和价值的标志。信息的密级越高,其防护等级也就越高,《国家保密法》(第十二条)要求必须在保密信息专用工具载体上设立标注。这些工具包括传统的限制接触印章,在载体上要有验证信息秘密等级的读码和电子文件。《国家保密法》规定的秘密印章为“秘密”、“机密”、“绝密”可适用于信息的密级。

(二) 俄罗斯有关信息定密的依据

根据《国家保密法》第五条之规定,以下几方面的信息资料可以成为国家定密的依据。

1. 军事领域的信息文件资料

➤ 关于战略和战役计划的内容,关于战役准备与实施的作战指挥文件的内容,关于俄罗斯联邦武装力量、《俄罗斯联邦国防法》规定的其他部队、军事组织和机构的战略战役展开和动员扩充文件的内容,关于上述部队、组织及机构的作战和动员准备状况,关于动员资源的建立和使用情况;

➤ 关于俄罗斯联邦武装力量和其他部队的建设计划,关于武器和军事技术装备的发展方向,关于专项纲要的内容和完成结果,关于建造和实施武器和军事技术装备现代化改造而进行的科研与试验设计工作的内容与完成结果;

➤ 关于核弹药的研制、技术工艺、生产及生产规模情况,关于核弹药及其组成部分和用于核弹药的分类核物质的贮存、废旧利用情况,关于保护核弹药防止其未经批准而使用的技术手段和(或)方法,以及关于国防用途的核动力装置和核专业物理装置的情况;

➤ 关于武器和军事技术装备的战术性能和战斗使用能力,关于新型导弹燃料或军用爆炸装置的性能、配方或生产工艺;

➤ 关于有严格保密制度和特别重要目标的驻地、用途、战备程度和受保护状况,关于它们的设计、建造和使用情况,以及为这些目标划拨的土地、地下资源和水域情况;

➤ 关于部队驻地、真实名称(番号)、组织结构、武器装备、人员数量及其战斗保障状况,以及军事政治和(或)作战情况。

2. 经济、科学与技术领域的信息文件资料

➤ 关于俄罗斯联邦及其个别地区准备实施可能的军事行动计划的内容,关于武器、军事技术装备制造和维修的工业动员能力,关于生产和供货的规模,关于战略材料的储备情况,以及关于国家物资储备的分布、实际数量及其动用情况;

➤ 用于保障国家国防实力和安全的俄罗斯联邦基础设施的使用情况;

➤ 关于民防兵力兵器情况,关于行政管理机关目标的驻地、用途及其受保护程度,关于居民安全的保障程度,用于保障国家安全的俄罗斯联邦运输业与通信业的运营情况;

➤ 关于国家国防定货的规模、计划(任务),关于武器、军事技术装备和其他国防产品的产量和供货情况(以现金或实物衡量)及其现有的生产能力和增长情况,关于协作企业间的联系情况,关于上述武器、军事技术装备和其他国防产品的研制者或生产者情况;

➤ 科学技术成果,具有重要国防或经济价值、能够影响国家安全的科学研究与试验设计项目和技术工艺;

▶ 关于俄罗斯联邦贵金属与宝石国家储备量和俄罗斯联邦中央银行白金、铂金属、天然金刚石的储备量,以及地下矿藏中俄罗斯联邦战略矿物(按俄罗斯联邦政府确定的清单)的储备量及其开采量、生产量和需求量(经2003年11月11日第153号联邦法律修订后,本段文字自2004年2月20日起生效)。

3. 对外政策与经济领域的信息文件资料

▶ 提前传播扩散可能会损害国家安全的关于俄罗斯联邦外交和对外经济活动的情况;

▶ 关于针对外国的金融政策(外债综合指数除外),以及提前传播扩散可能会损害国家安全的关于金融或货币信贷活动的情况。

4. 侦察、反间谍和侦查活动领域的信息文件资料

▶ 关于侦察、反间谍和侦查活动的力量、手段、来源、方法、计划和结果,以及关于对这类活动的拨款情况(如果这会透露出上述情报的话);

▶ 与从事侦察、反间谍和侦查活动机构秘密合作或曾经合作过的人员情况;

▶ 关于国家警卫目标安全保障工作的组织、力量、手段和方法,以及关于对此项工作的拨款情况(以是否可能会透露出上述情报的可能性为前提);

▶ 关于总统通信系统、政府通信系统、密码通信系统情况,包括密码通信和加密通信情况,关于密码、密码的研制、生产和保障情况,关于对密码破译设备和特种防护设备进行分析的方式方法,关于特种信息分析系统的情况;

▶ 关于秘密信息保护的方法和手段;

▶ 关于国家秘密保护的组织情况及实际状况;

▶ 关于俄罗斯联邦国界、专属经济区和大陆架的保护情况;

▶ 与保障俄罗斯联邦国防、国家安全和护法机关活动相关的联邦预算开支情况;

▶ 关于干部培训情况,这些情况能够透露出为保障国家安全而采取的措施。

自2006年2月11日起,新版俄罗斯联邦“关于国家秘密信息文件资料清单”的第90号总统令生效。现行版本的清单确定了113组信息文件资料(同

原先版本相比,由于对构成国家秘密的信息文件资料范畴进行了细化和具体化,所以它们的数量得到了增加)和被赋予支配管理国家秘密信息文件资料全权的国家机关名称。这些机关领导人对所作出的保密决定将承担个人责任。

(三) 有关信息文件资料定密的除外规定

根据《国家保密法》的第七条之规定,下列信息文件资料不应当划定为国家秘密和对其进行定密保护。

▶ 关于危及公民安全和健康的非常事件、灾难及其后果,以及关于自然灾害情况,关于自然灾害的官方预报和后果;

▶ 关于生态、卫生、保健、人口、教育、文化、农业等状况,以及犯罪状况;

▶ 国家提供给公民、公职人员、企业、机构和组织的特别优待、补偿和社会保障情况(此段文稿是经2004年8月22日第122号联邦法律修订后,自2005年1月1日起生效的);

▶ 有关侵犯个人和公民权利与自由的事实;

▶ 有关俄罗斯联邦黄金储备和国家外汇储备额;

▶ 关于俄罗斯联邦高级官员的健康状况;

▶ 有关国家权力机关及公职人员的违法事实。

作出对上述信息文件资料进行保密或为此目的将其录入国家秘密信息文件资料载体决定的公职人员,要根据给社会、国家和公民造成的物质损失和精神损失情况承担相应的刑事责任、行政责任或接受纪律处分。公民有权对此类决定向法院提起上诉。

《国家保密法》第七条之规定是有助于实现《宪法》第二十九条第一款和第四款关于言论自由和每一个人以任何合法的方式自由获取、查找、转达、制造和传播信息权利之规定的重要保证。

(四) 国家秘密信息文件资料定密的标准及其定密原则^[2]

根据《国家保密法》第六条的规定,国家秘密信息文件资料的划定及其保密——是指按本法律规

定的程序,对构成国家秘密的信息文件资料设立对其进行传播和接触其载体的限制。

国家秘密信息文件资料的定密及对其实施保护要按照合法性原则、充分性原则和及时性原则进行。

合法性原则旨在使被定密的信息文件资料应符合《国家保密法》第五条、第七条的规定和其他法律的规定。

充分性原则旨在通过鉴定评估,从国家、社会和公民三者及其重要利益平衡出发,确定对具体的信息文件资料进行定密的合理性以及这一行为可能产生的经济后果和其他后果考量。

及时性原则是指从收到(制定出)这些信息文件资料起或预先就确定对其传播扩散的限制。

(五) 信息文件资料的密级及其载体的秘密等级的确定(密别印)

根据《国家保密法》第八条之规定,构成国家秘密的信息文件资料的密级应当与由于该信息文件资料的传播扩散可能会给俄罗斯联邦安全造成损失的程度相符。

构成国家秘密的信息文件资料可确定为三个密级,其载体相应的也可分为“绝密”、“机密”、“秘密”三种秘密等级(密别印)。

俄罗斯联邦的安全可能会由于构成国家秘密的信息文件资料的传播扩散而遭受损失,对这种损失程度的评定程序,以及将上述信息文件资料划定为某种密级的规定,由俄罗斯联邦政府确定。

不得将所列秘密等级(密别印)用于没被划定为国家秘密的信息文件资料的保密。

这一条款确定了定密的最重要的一条规则:密级,也就是构成国家秘密的信息文件资料的重要程度(而相应的还有其受保护程度),应当与由于这些信息文件资料未经准许擅自传播扩散可能会给俄罗斯联邦安全造成损失的严重程度相符。

《国家保密法》第八条第三款的前提是,要制定统一的对泄露任何秘密给国家造成损失的程度进行评定的方法,也就是说,要制定统一的数字质量经济

衡量和其他衡量标准,即能够在评估鉴定过程中充分说明将具体信息文件资料划定为国家秘密的必要性和合理性理由的标准。

为了保证国家权力机关在制定应被保密信息文件资料详细清单时方法上的一致性,俄罗斯联邦政府于1995年9月4日颁布第870号政府令批准了《各种秘密等级国家秘密信息文件资料的划定规则》。这一规则体现为全国性的国家秘密信息文件资料清单的公布。这项清单的现行版本是以2006年2月11日第90号《关于国家秘密信息文件资料清单》的俄罗斯联邦总统令批准的版本作为基础的。

(六) 俄罗斯国家秘密信息文件资料的定密程序^[3]

根据《国家保密法》第九条之规定,国家秘密信息文件资料的定密要按照其行业、部门或专项纲要的属性以及根据本法律来进行。

《国家保密法》规定的国家秘密信息文件资料划定程序,可以通过下面所列举的相应法人和自然人的权限范围来予以说明。

1. 国家权力机关、企业、机构和组织定密权限

——获取(制定)需对其进行保密的信息文件资料;

——对将其划定为国家秘密的必要性进行论证;

——将理由充足的建议提交给行业、部门所属的国家权力机关领导人,及被赋予对国家秘密信息文件资料拥有定密权的国家权力机关的领导人;

——审查呈报上来的建议,对它们进行评估鉴定;

——作出关于将信息文件资料划定为国家秘密的决定,并为此承担个人责任;

——制定行业(各大部委、主管部门)应被保密信息文件资料的详细清单,并注明这些信息文件资料的秘密等级。这些大部委和主管部门是指被赋予了对这些信息文件资料实施支配管理职权的部委和主管部门^[4];

——向跨部门保护国家秘密委员会提交编制全

国公开性的国家秘密信息文件资料清单的建议。

被赋予划定国家保密信息文件资料职权的国家权力机关公职人员名单,曾因国家权力执行机关机构改革而经历数次变动和补充。这一名单的最新修订稿由2005年4月16日第151-пп号俄罗斯联邦总统令批准。

2. 跨部门保护国家秘密委员会定密权限

——编制被划分为国家秘密的信息文件资料清单,必要时组织对国家秘密信息文件资料划定的合法性进行跨部门鉴定;

——协调划分各大部委、主管部门和其他国家权力机关之间的分工,代表国家支配管理国家秘密信息文件资料的职责;

——准备提交由俄罗斯联邦总统批准和予以公布的国家秘密信息文件资料清单,并呈报俄罗斯联邦政府审查。

跨部门保护国家秘密委员会是经俄罗斯联邦1995年11月8日第1108号总统令批准首次成立的(在此之前该委员会的职能被临时赋予了俄罗斯联邦国家技术委员会执行)^[5]。《跨部门保护国家秘密委员会条例》是经俄罗斯联邦1996年1月20日第71号总统令批准的,并由后来的一系列总统令进行了补充。由于国家权力机关组织结构发生变化,目前的《跨部门保护国家秘密委员会条例》规定的组织结构和职能组成是经2004年10月6日第1286号俄罗斯联邦总统令批准生效的。

四、俄罗斯定密制度的发展方向

俄罗斯联邦国家安全纲要规定了俄罗斯在信息领域内的国家利益包括在信息获取和使用领域、在现代化通信技术发展领域、在防止国家信息资源被非法获取领域内遵守公民的宪法权力和自由,因此,俄罗斯信息安全的保障应该面向保护个人的宪法权利和自由,对国家政策提供信息保障,保障信息资源安全和信息及通信系统可靠地发挥职能作用。为此,发展和完善国家信息和国家定密及保密保护系统是俄罗斯联邦信息安全保障所需要解决的一项主

要任务。

当今,俄罗斯作为正处在转型期的大国,国家的对内、对外政策一直处于不断调整的态势,于是加深了与之交往的国家对其政策不确定性的猜忌,并由此引发了与之有利益关系的国家对世界格局中俄罗斯作为一个独立国家形成的过程、俄罗斯的对内和对外方针、俄罗斯的军事政策及其落实军事政策的手段、俄罗斯所发生的经济变革、科研和技术试验方向、对俄罗斯市场的评估等方面的关注。对于俄罗斯而言,通过立法继续发展和完善现代化的信息保护方法和手段,发展和完善国家信息防护系统和国家保密防护系统;构建社会和国家有效的定密协同系统,以达到警告、揭露和阻止俄罗斯联邦信息安全保障领域内的违法行为,对于正处于社会转型调整期的俄罗斯而言是当务之急。^[6]

注释:

- [1] 沈昌祥.俄罗斯信息安全概况及启示[J].计算机安全,2003(12).
- [2] 本条的名称及其内容是1997年10月6日第131号联邦法律版本。
- [3] 本条是1997年10月6日第131号联邦法律版本。
- [4] 譬如:《俄罗斯联邦国土测量和绘图局应被保密信息文件资料的详细清单》由俄罗斯联邦国土测量和绘图局于1996年3月25日第3-02-670号公函批准;俄罗斯联邦国防部1996年8月10日第55号命令同样批准了《关于核准俄罗斯联邦武装力量提交的应被保密的信息文件资料清单》。
- [5] 后来,俄罗斯国家技术委员会取得了联邦执行权力机关的地位(根据是1998年4月30日第483号俄罗斯联邦总统令),《俄罗斯联邦国家技术委员会条例》是经1999年2月19日第212号总统令批准的。目前的联邦技术与出口监督局是经2004年8月16日第1085号俄罗斯联邦总统令《联邦技术与出口监督局问题》(后经2005年3月22日第330号总统令修改和补充)批准组建的,该联邦局所属地区机构和部属组织是俄罗斯联邦总统属国家技术委员会及其地区机构和部属组织的合法继承者。