

德国荷兰保密法律制度

国家保密局法规处编



金城出版社

德国荷兰保密法律制度

国家保密局法规处 编

金城出版社

图书在版编目(CIP)数据

德国荷兰保密法律制度/国家保密局法规处编. - 北京:金城出版社,2001.1

ISBN 7-80084-334-3

I.德… II.国… III.①保密法-德国②保密法-荷兰 IV.①D951.621②D956.321

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 86375 号

金城出版社出版发行

(北京市朝阳区和平街 11 区 37 号楼 100013)

北京中原印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 11.25 印张 280 千字

2001 年 1 月第 1 版 2001 年 1 月第 1 次印刷

*

ISBN 7-80084-334-3/D·92

定价: 21.00 元

序 言

(一)

党的十一届三中全会以后，我国实行了改革开放的政策。许多部门和单位走出国门，参观考察，招商引资，洽谈贸易，引进管理、技术和设备，缩小了我国与国外的差距。出国考察的同志开眼界、学知识，收获和心得体会都写在了考察报告中。而考察报告在报给领导和有关部门之后往往束之高阁，并没有在一定范围内进行交流，使少数人的收获不能成为大家的共同财富。由于缺乏交流，往往造成同样的项目重复考察，不同时期、不同团组甚至向外方提出同样的考察计划，问相同的问题，令接待的友好人士吃不消，外国人也感到难以理解。因此，出国考察成果的交流传播，使之发挥应有的作用，决不是一件可做可不做的事情，而是一件非常必要、很有意义的工作。

保密部门出国考察的机会不是很多，因而对来之不易的出国考察机会格外珍惜。1999年11月，中国法学会组团赴德国、荷兰考察保密法制建设情况，我们国家保密局的几位同志参加了这次考察。出发之前，拟定了详细的考察计划和提问提纲。考察的过程中，虚心求教，分别与德国联邦内政部、经济与技术部、联邦宪法保护局、杜塞尔多夫州数据保护委员会、福特汽车公司欧洲总部和荷兰王国内阁一般事务部、联邦注册局、莱登大学法学院进行了座谈和交流。通过考察，较为全面地了解了两国保密法

律法规的基本情况，并收集了大量资料。考察活动结束后，国家保密局法规处的同志认真整理了考察记录，向有关部门和领导同志汇报了考察的收获和心得体会，并就加强我国保密法制建设提出了建议。同时，还对带回的资料进行了翻译和整理，并以《德国荷兰保密法律制度》为题汇编成册，以便使这次考察的成果在更大的范围内发挥作用。

(二)

作为这个考察团的一员，我也长了见识，开了眼界，感到不虚此行。考察过程中，边看边想，情不自禁地把看到、听到的与中国的事情联系起来，对照、比较、思考。大概这就是割不断的中国情结吧。漫步在荷兰巴里尔拦海大坝上，不禁想起中国“愚公移山”和“精卫填海”的传说。昔日由于柏林墙分隔形成的飞地——波茨坦广场，如今成了热火朝天的工地，又应了中国“天下大势分久必合，合久必分”的古训。但我思考的最多的还是我们自己的保密工作，想的是如何从我国的实际出发，本着以我为主、为我所用的原则，借鉴和吸收德荷两国适合中国国情、对我国有益的保密法制建设经验。我感到，德国、荷兰两个国家的保密法制建设在以下三个方面给我留下了深刻印象。

1、把控制源头作为制定保守国家秘密法律法规的指导思想。

保密法律法规是做好保守国家秘密工作的基础和依据。制定保密法律法规，只有遵循保密工作的自身规律，才能确保立法的科学性和有效性。控制源头，是做好保守国家秘密工作的一条重要规律。从国家秘密的源头加强对国家秘密的管理，是积极防范、确保国家秘密安全的重要保证。国家秘密的源头无非就是“物”（国家秘密载体）和“人”（涉密人员）两个方面，从逻辑

上讲，只要确保国家秘密载体的安全和涉密人员忠诚可靠，国家秘密的安全就能够得到保证。德国始终坚持围绕国家秘密载体的管理和涉密人员的安全审查这两个基本方面，制定保密法律法规。德国联邦内政部 1994 年制定的《密件的物质保护与组织保护的普遍管理规定》，具体规定了国家秘密载体的管理办法，其立法目的是对秘密载体建立严格的管理制度。德国议会 1994 年通过的《安全审查法》，规定了如何对涉密人员进行安全审查以及涉密人员如何接触秘密信息的有关制度，立法的目的是确保涉密人员安全可靠。德国在保密方面的其他法规，都是以上述两部法律为基础而派生出来的。

2、政府对国家秘密、政府和公共服务机构所掌握的商业秘密、个人隐私（又称个人数据）进行统一立法、统一管理。

德、荷两国长期以来形成了“大保密”的观念，即政府对国家秘密、政府和公共服务机构所掌握的商业秘密、个人隐私统一进行管理。其具体做法是，国家制定法律法规，规范政府保护国家秘密、商业秘密及个人隐私的行为。保护的主体是政府及受政府委托的机构产生的国家秘密，政府在宏观经济管理活动中所掌握的企业的商业秘密，政府机构和公共服务机构在实施社会管理活动中所掌握的个人隐私。在管理体制上，德国联邦内政部负责国家秘密保护工作的指导、监督和管理职能，管理主要体现在涉密人员的管理上。德国联邦政府及各州政府都设立个人数据保护局主管个人数据保护的工作，负责对掌握个人数据的政府机构和公共服务机构进行监督和指导。德、荷两国政府并不代替企业和公民对商业秘密和个人隐私进行保护，而是在企业保护自身商业秘密及公民保护个人隐私的基础上，保护那些企业和公民在与政府和公共机构打交道的过程中为政府和公共机构所掌握的商业秘

密和个人隐私。因为政府要对自己的活动负责，如果政府公共机构所掌握的企业商业秘密和公民个人隐私得不到保护，企业和公民将不再愿意向政府提供必要的信息，政府将无法有效进行经济和社会管理。现在，我国社会主义市场经济体制已基本建立，加入世界贸易组织也近在咫尺，保护好商业秘密的问题已经非常紧迫。处理好企业自身保护、政府保护及司法保护三者之间的关系，是我国商业秘密保护工作的关键，是政府和立法部门必须首先要研究解决的问题。个人隐私的立法保护问题，目前还没有摆上我国政府和立法机关的日程，但这方面的呼声已越来越强烈。在考察中，荷兰主管个人数据保护的联邦注册局提醒我们，在我国成为世界贸易组织成员之后，会有越来越多的外国企业包括欧盟国家的企业到我国从事经济活动。根据欧盟 1995 年制定的《数据保护指南》的要求，如果我国没有相应的个人数据保护办法，欧盟国家的企业到中国进行生产、经营活动将会受到某种程度的限制，这无疑会对我国对外开放和招商引资工作产生一定的影响。认真对待这一忠告，未雨绸缪，是我们应当采取的态度。

3、信息保密立法与信息公开立法并重。

德国、荷兰在重视保密立法的同时，也重视信息公开立法。如荷兰在本世纪 70 年代就制定了信息公开的法律，依法管理信息公开事务，促进信息的交流。德国、荷兰等西方国家的信息公开立法一般都主张，公民享有宪法赋予的知情权，政府活动的情况原则上应当向公众公开，除非从维护国家安全和利益的需要出发不得公开的事项才可以保密，即：公开是原则，保密是例外。搞市场经济，加入世界贸易组织，必须处理好信息保密与交流的关系。在市场经济条件下，政府对经济活动主要是实行宏观调控，其中最重要的调控手段之一就是发布真实、权威的政策、市

场信息，供企业生产、经营决策；我国大力推进国民经济信息化，社会对信息的需求极大地增长；信息技术的发展特别是因特网的发展，使得信息在生产、生活中发挥的作用越来越大。科学准确地划分密与非密的界限，妥善处理好保密与交流的关系，已经成为摆在我们面前的一项迫切任务。

（三）

斗转星移，日月如梭。世界即将进入新的千年、新的世纪。着眼于 21 世纪中国的国际战略地位，我们各方面的工作都要加强，保密工作也不例外。做好新世纪的保密工作，一定要有世界眼光，树立大局观念。面对 21 世纪激烈的综合国力的竞争，我们必须立足中国，放眼全球。从世界的范围考虑中国的事情，把保密工作与全球形势、时代特征、发展趋势联系起来。要善于把国际和国内两方面结合起来思考新世纪的保密工作。当今世界正经历深刻的转折，政治格局的多极化趋势、经济全球化趋势加快发展，世界范围的科技革命浪潮方兴未艾，特别是以国际互联网为代表的信息技术的迅速发展，使全世界的政治经济文化的联系越来越紧密。在新的世纪，我国改革将更加深入，开放将进一步扩大，中国的国际地位进一步提高，参与国际事务、国际竞争的深度和广度不断发展，这一切都对保密工作者提出了必须具备世界眼光的新要求。具备世界眼光，应当了解世界各国至少是有代表性国家的保密法制建设情况。无论是属于大陆法系还是英美法系，不同国家的保密法律法规都是保密工作一般规律与该国实际相结合的产物。了解它们，研究它们，对于我们制定、修订保密法律法规，完善保密法制建设大有裨益。国家保密局法规处编纂的这本《德国荷兰保密法律制度》，为保密战线的同志研究德荷

两国的保密制度提供了第一手资料。愿本书的出版，为有志于研究保密法制建设和实际从事保密工作的同志传递信息、引发思考、提供帮助。

是为序。

沈永社

2000年10月8日

目 录

序 言	(1)
-----------	-------

专题介绍

德国荷兰保密法制建设情况考察报告	(1)
德意志联邦共和国保密法律制度概况	(16)
德国物理保密的基础和方法	(21)
德国经济保密	(24)
德国联邦宪法保护局审查涉密人员工作概况	(28)
德国杜塞尔多夫州数据保护委员会谈个人隐私保护	(30)
荷兰保密法律制度概况	(33)
欧盟及荷兰的个人数据(隐私)保护法	(37)
福特汽车公司谈商业秘密保护	(41)

法规资料选编

《基本法》(德国宪法)节选	(46)
联邦宪法保护法(德国)	(48)
《刑法》有关条款节选(德国)	(63)
密件的物质保护与组织保护的普遍管理规定(德国)	(68)
安全审查法(德国)	(156)
《安全审查法》实施细则(德国)	(177)
信息获取法(荷兰)	(251)

目 录

档案法(荷兰)	(259)
个人数据保护法(荷兰)	(272)
个人数据保护指南(欧盟)	(304)
电信行业数据保护指南(欧盟)	(337)
后 记	(350)

德国荷兰保密法制建设 情况考察报告

赴德国荷兰保密法制建设考察团

中国法学会保密法制建设考察团一行9人，于1999年11月1日至14日，赴德国、荷兰进行了考察。在荷兰考察期间，考察团与荷兰王国的内阁一般事务部、联邦注册局、莱登大学法学院进行了会谈。在德国考察期间，考察团与联邦德国的联邦内政部、联邦经济与技术部、联邦宪法保护局、杜塞尔多夫州数据保护委员会、福特汽车公司欧洲总部进行了会谈。

一、德、荷两国保密法制建设的基本情况

德、荷两国的保密法制建设方面具有较大的共性，概括起来有两个突出的特点，一是将保密建立在公开的基础之上，公开是宪法的基本原则，保密是公开原则的例外。两国的宪法都规定，公民对国家和政府的活动有知情权。一般情况下，国家立法活动和政府行政活动的相关信息，都应当向社会和公众公开，只有涉及国家安全、军事、外交、司法调查、商业机构的经济利益、个人隐私等方面的事项，才可以作为秘密予以保护。

德、荷两国保密法制建设的另一个突出特点是，保密的涵盖面较广，保密立法涉及保守国家秘密、商业秘密、个人隐私（个人数据）三个方面，国家秘密、商业秘密、个人数据的保护都是保密法制建设的组成部分。在保守国家秘密方面，这两个国家都没有制定一部统一的法律，保密的法律条款散见在其他有关法律

当中。保守商业秘密的法律，主要是《反不正当竞争法》等民事立法。在保护个人数据方面，这两个国家的立法进程受到了欧盟法律一体化的影响，欧盟在 1995 年制定了《欧盟数据保护指南》，德国正在按照指南的要求修改原来的个人数据保护法，荷兰议会正在审议根据欧盟标准制定的个人数据保护法律。

（一）德国保守国家秘密的法律制度概况

1. 德国联邦政府的主要保密法律法规

德国宪法《基本法》，规定了公民有保守国家秘密、不得危害国家安全的义务。德国联邦议会于 1994 年通过了《安全审查法》，联邦内政部制定了保密方面的重要法律，即《保守秘密信息的规定》（全称“密件的物质保护与组织保护的普遍管理规定”）。《安全审查法》规定了哪些人员能够接触什么密级的信息以及涉密人员的安全审查办法，立法目的是确保涉密人员安全可靠。《保守秘密信息的规定》具体规定了国家秘密载体的管理办法，立法目的是对秘密载体建立严格的管理制度。这两部法律紧紧围绕秘密载体和涉密人员这两个源头进行了较为严密的规定，是德国保密制度的两个基本方面。德国是北大西洋公约组织的重要成员国，在保密法律制度建设方面受到了北约组织和其他成员国的影响，如德国的《安全审查法》就采用了北约组织的有关制度。

2. 联邦政府保密法律法规的执行机构

根据德国宪法《基本法》的规定，联邦政府首相以及各部部长独立管理各自部门的事务，独立承担责任。保密工作也是如此。根据政府部门的工作特点和分工，联邦内政部负责保密政策方面的一些基本工作。为保障保密工作的统一实施，内政部会同其他部委制定基本的规章制度。在国际安全事务的合作中，还代表政府与同盟国家和国际组织进行合作。因此，从联邦内政部的工作特点来看，它是德国联邦政府保密工作的宏观指导部门。

联邦内政部负责具体保密事务的还有两个下属机构，一个是联邦宪法保护局，另一个是联邦信息安全局。联邦宪法保护局负责对涉密人员进行调查，并负责开展保密教育和宣传工作，通过印发宣传手册等办法，提高涉密人员的保密意识。联邦信息安全局的职能是从物理设施的角度开展秘密信息保护工作，确保物理安全，防止未经授权而公开秘密信息。联邦信息安全局负责向联邦政府机构提供保护秘密信息的技术措施和组织措施方面的指导，并注重各种保护措施的综合运用和协调配合，确保对秘密信息统一的、高水平的保护。

除联邦内政部以外，联邦国防部、联邦经济与技术部在保密工作上也发挥着特殊的作用。联邦国防部负责对联邦军队中的人员进行安全审查，并在自己的职权范围内，就物理安全保护向军队各部门提供指导意见。联邦国防部结合军队的实际，已经将联邦政府在保密方面的基本规章制度转化为军队的制度。联邦经济与技术部负责工业领域的保密工作，监督和协调工业领域所采取安全保密措施，组织工业领域涉密人员的审查工作，确定是否批准被审查人接触秘密信息。

为执行《安全审查法》，联邦政府各部委都设置了专门负责人员安全审查的保密专员，保密专员在行政上隶属于综合司或者办公厅，工作上对司长和部委的国务秘书负责。各部所属司局根据工作需要也可能设有自己的保密专员。保密专员主要负责本部门的人员安全审查，需要对涉密人员进行调查时，向联邦宪法保护局提出。

3. 州政府的保密工作

德国实行联邦制，联邦的 16 个州政府在保密工作上基本实行同联邦政府相同的工作体制。联邦的保密法规已经为各州采纳。州政府的内政部部长负责本州安全保密的中心工作。设置州的宪法保护局并执行类似于联邦宪法保护局和以及联邦信息安全

局的职能，针对州政府官员进行安全保密审查，指导州政府机构的物理安全工作。联邦内政部和各州内政部对于保密工作的指导，通过内政部部长会议进行协调、配合。

4. 对违反保密法规行为的法律制裁

对于严重违反保密规定的行为，除可能被取消已经取得的安全审查资格或受到纪律处分外，还可能受到刑事处罚。如果泄露了属于国家秘密的涉及联邦德国外部安全的敏感信息，根据德国刑法第九十三条的规定，可以给予严厉的刑罚。如果掌握秘密信息的人员未经批准泄露秘密信息，可处以5年以下监禁或罚金。

（二）荷兰保守国家秘密法律制度概况

1. 信息公开是基本原则，保密是公开原则的例外

荷兰在公开原则的基础上建立保密制度，具有一定的典型性。荷兰的政府官员和学者都认为，民主政治制度的核心，是政府与公民的权利平等，政府在对社会实施管理的同时，对公民负有相应的公开行政活动的义务。在70年代，荷兰制定了《政府信息获取法》，规定公民有权向政府申请获取政府活动中产生的信息，一般情况下，政府在收到公民获取政府信息的请求后，必须向公民提供信息，除非提供信息不利于政府利益时，才可以拒绝。如果公民获取信息的请求得不到满足，可以向法院提起诉讼，由行政法院的法官进行裁决。在强调信息公开这个基本原则的前提下，作为例外，《政府信息获取法》同时还规定了应当作为国家秘密予以保护的信息的范围。

2. 保密方面的法律法规

就保守国家秘密的法律制度而言，政府首相就保守国家秘密颁布了专门的法令，许多法律、法规中还有规范保密工作的条款。如《公务员法》规定，公务人员所知悉的信息不得对外公开；《刑法》规定，知悉国家秘密的任何人都不得向公众公开；《档案法》具体规定了国家秘密的密级、保密期限等制度。

3. 定密的原则和程序、保密期限

为了使得信息能够公开，政府部门必须对自己管理的信息、文件进行分类、审查，确定那些属于公开原则例外的需要保密的信息的范围。这种例外，一般分为两种，一种是国家秘密，另一种是限制获得的内部信息。

国家秘密信息，是指采取了保护措施、只供政府工作人员和公共机构工作人员掌握的信息。定密，目的是为了限制秘密信息的接触范围，原则上，每个政府部门都有责任对信息定密，但是在实践中，并非所有部门都产生国家秘密，只有涉及政府内部安全和军事方面的信息需要定密，这些部门主要是政府内阁、安全、军事、司法等部门。定密没有具体、统一的标准，主要由定密的人员根据工作过程中形成的常识，从公开后是否会给国家造成经济利益造成损害、是否会引起公共秩序的混乱、是否会在国际上造成麻烦等方面进行判断。政府各部门的定密，由秘书长具体指定有权定密的公务人员负责实施。

根据荷兰《档案法》的规定，产生 20 年后的政府文件档案应移交国家档案馆，移交的档案原则上应当公开，供公众查阅，即使是秘密文件，原来的密级一律无效。但有两个例外，一是政府部门在将文件移交档案馆时，可以重新进行审查，凡认定不能公开的，延长保密的具体期限后，可以不对公众开放。二是有些并不属于国家秘密的信息，可能具有非常大的敏感性，在移交档案馆后，对涉及国家利益的文件可以控制其接触范围。这两种公开的例外情况，必须向档案馆提出明确的保密期限，但文件从生成起算，保密的最长期限为 75 年，到期后将被强行解密。如果确有必要继续保密的，必须经内阁作出专门决定，这种情况目前还没有遇到。

4. 泄密的追究

泄密的一般渠道是通过报纸公开，而根据荷兰的法律规定，

记者有权对信息来源予以保密，这样，很难查到记者的信息来源，而记者的信息来源，往往就是泄密的源头。所以，从实践中看，泄密的查处非常困难，警方通常会对泄密事件进行调查，但大部分都是不了了之。从这个意义上讲，保密还主要是依靠公务员的忠诚。

二、德国在保密管理方面的一些做法

（一）重视涉密人员的安全可靠，依据《安全审查法》，对接触国家秘密的人员实行保密审查制度

德国对接触国家秘密的人员实行安全审查的法律依据，是联邦议会 1994 年 9 月颁布的《安全审查法》。安全审查首先由被审查人填写安全审查表，被审查人必须如实提供个人的详细资料，如出生时间和地点、受教育背景、职业背景、居住情况等。在个人填表的基础上，由其所在部门提出安全审查的要求，由宪法保护局具体承担调查工作并提供审查意见。

涉密人员的安全审查分三个级别：（1）简单的安全审查。主要通过查阅有关政府档案的手段，审查该人是否有犯罪、参与情报活动或者极端的政治活动等记录。这一级别的安全审查，适用于处理秘密级信息的人员。（2）扩大的安全审查。除简单审查中的重点审查项目外，还要向居住地警察局进行调查，核实被审查人的身份，必要时将被审查人的配偶或同居者纳入安全审查的范围。这一级别的安全审查，适用于处理机密级信息及经常接触秘密级信息的人员。（3）扩大的包括安全调查的安全审查。除审查在扩大的安全审查中必须审查的项目外，还要向被审查人的有关证明人进行质证。这种调查的特殊目的，就在于确定被审查人性格中的缺点是否会带来安全风险。这一级别的安全审查，适用于处理绝密级信息及经常接触机密级信息的人员。对被审查人进行什么级别的安全审查，要根据该人即将处理的秘密信息等级，由