

简报

普遍定期审议

2023年7月18日

滥用国家安全限制人权
中华人民共和国

联系人

拉斐尔·维亚纳·大卫
(Raphaël Viana David)
国际人权服务社
r.vianadavid@ishr.ch



1. 这份提交的关于对中国第四次普遍定期审议(UPR)的意见书指出，中国政府滥用定义不明确的国家安全立法，将其视为结构性滥用，也是系统性、广泛的对维吾尔人、藏人以及中国大陆和香港的人权捍卫者和律师的侵权行为的共同根源。2018年11月对中国第三次普遍定期审议后，前联合国人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特在给中国前外交部长王毅的[信中](#)确定了落实建议的优先领域，包括：

确保任何保护国家安全的法律条款都得到明确、严格的界定，符合国际人权法和标准。这包括修改颠覆的定义，以期将合法行使所有人权和基本自由从其范围中删除。

2. 在[上次审查](#)中，中国政府接受了奥地利(28.57)和比利时(28.152)的建议，审查并确保国家安全立法符合国际人权法；然而，包括国际人权服务社在内的五个组织联合发布的[普遍定期审议中期报告](#)得出的结论是，这些建议并未得到落实，并且此后反而采取了与建议相反的措施。政府还拒绝了美国(28.150)关于修改“颠覆国家政权”定义的建议，以及瑞士(28.176)和德国(28.180)关于终止“指定居所监视居住”(RSDL)的建议。

3. 国际人权服务社分析了联合国人权机构自2018年1月以来发布的一系列建议，包括联合国“特别程序”人权专家的至少40封信函(“[来文](#)”)、[新闻稿](#)和[法律意见](#)，以及[人权事务高级专员办事处](#)(OHCHR)、[联合国消除种族歧视委员会](#)(CERD)、[经济、社会和文化权利委员会](#)(CESCR)、[消除对妇女歧视委员会](#)(CEDAW)以及联合国[人权事务委员会](#)(针对香港和澳门)的建议。根据这些文件和民间社会的报告，国际人权服务社发现：

- 当局系统地援引国家安全来打击人权捍卫者，对整个民间社会产生寒蝉效应；
- 批评或反对意见被定性为对国家安全的威胁，证明对言论自由的深远限制是正当的；
- 国家安全立法绕过基本的正当程序，允许全面拒绝接触法律顾问，并通过[“指定居所监视居住”\(RSDL\)](#)实施强迫失踪；
- 中国这样做违反了其国际人权法规定的义务，因为出于国家安全动机的限制有违合法性、必要性和相称性的标准。

4. 中国政府始终未能对联合国人权机构的关切和建议作出实质性回应；相反，它重申“中国是法治国家”，“所有公民在法律面前一律平等，没有人凌驾于法律之上”，“要求释放被依法采取强制措施或正在服刑的人是对中国司法主权的干涉”。

中国的国家安全法律框架

5. 人权高专办在对新疆维吾尔自治区人权状况的[评估报告](#)中解释说，“中国已经制定了所谓的‘反恐法律体系’，由具体的国家安全和反恐立法、《刑法》和《刑事诉讼法》以及有关宗教和‘去极端化’的正式法规组成”。在国家新疆维吾尔自治区层面的大部分法律法规都是在“严打”运动的背景下于2014年至2018年期间通过或修订的。
6. 中国2015年的《国家安全法》对国家安全做出了全面的理解，将国家安全定义为“国家政权、主权、统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益相对处于没有危险和不受内外威胁的状态，以及保障持续安全状态的能力”。中国《刑法》在危害国家安全罪一章中进一步规定了四种定义不清的罪名，最高可判处无期徒刑：“勾结外国势力”(第102条)、“分裂国家罪”(第103条)、“颠覆国家政权罪”(第105条)和“窃取、提供国家秘密”(第111条)。
7. 2020年6月30日，中国中央当局未经任何有意义的协商，在香港特别行政区实施了一项模仿中

国大陆国家安全架构的《国家安全法》。联合国特别报告员多次分析该法律不符合对香港具有法律约束力的《公民权利和政治权利国际公约》，而联合国人权事务委员会则明确[呼吁](#)废除该法律(第14(a)条)。

谁受到了影响？

8. 联合国特别报告员的[信函](#)显示，中国滥用国家安全立法的行为已影响到多个群体。专家们[担心](#)，“国家安全立法的重复使用可能会对中国民间社会产生寒蝉效应，阻碍基本人权的行使”，并且“尽管中国有法律义务和承诺，但多项法律、法令和政策，特别是涉及国家安全和恐怖主义的法律、法令和政策，[严重侵蚀](#)可行的社会、经济和政治发展的基础。”

这包括：

9. 藏人人权捍卫者或个人仅仅行使其宗教、言论和文化生活自由的权利，就被指控为“民族分裂主义”或“煽动”民族分裂主义：这包括联合国[记录](#)的案件，九名来自阿坝的藏人因参加达赖喇嘛80岁

- 生日庆祝活动以及倡导文化和宗教权利而于 2016 年 12 月被判刑。
10. 联合国特别报告员称，香港的人权捍卫者、记者和其他人士，诸如大律师邹幸彤和媒体创办人黎智英，“继续遭受《国家安全法》中国家安全条款对自由表达、结社与和平集会权利的限制”。
 11. 中国大陆的人权捍卫者和律师因危害国家安全罪被任意拘留和长期监禁，以国家安全为由对他们进行强迫失踪、酷刑逼供、“出境禁令”以及其他对行动自由的限制。这包括：
 - a. 常玮平、丁家喜、许志永、余文生以及其他案例，正是最近针对人权律师的“709镇压 2.0版”。
 - b. 女权记者黄雪琴和劳工维权人士王建兵
 - c. “长沙富能”反歧视活动人士
 12. 联合国特别报告员表示，维吾尔人和穆斯林人口受到“大规模监视，被监测、跟踪以致被拘留”。政府声称，根据中国《宪法》，以国家安全和刑事调查为由，进行此类监视是正当的。联合国特别报告员“一再对以宗教或信仰为由、以国家安全和防止极端主义为借口，包括根据 2018 年《新疆维吾尔自治区去极端化条例》，普遍侵犯维吾尔族和其他穆斯林少数民族权利的行为表示担忧”。人权高专办于 2022 年 8 月得出结论，中国政府可能对维吾尔族和其他穆斯林少数民族犯下危害人类罪；而政府仍然声称这是在打击“极端主义和恐怖主义”。
 13. 联合国特别报告员指出，“中国政府对讨论和辩论空间的限制有一个更广泛的模式，即批评或不同意见被定性为对国家安全的威胁。因此，似乎存在系统性的做法，扼杀异议和针对那些行使言论自由权的人以及那些促进公共自由的人。”。

国家安全立法绕过正当程序

14. 联合国特别报告员报告称，“中国《刑事诉讼法》对国家安全犯罪明文在保障正当程序方面作出豁免和限制，例如在 24 小时内通知家人，或在 48 小时内接触律师”。
 - a. 关于许志永案，联合国任意拘留问题工作组认定，“这种未经正当法律程序而一概拒绝接触律师的做法，违反了关于公平审判权的国际法”。
 - b. 联合国禁止酷刑委员会在 2015 年对中国的审议期间建议废除这些规定 (§13(c)、13(d))。
15. 根据 2018 年修订的《刑事诉讼法》第 75 条规定的“指定居所监视居住”(RSDL)，在正式逮捕之前，人权捍卫者和律师会被系统性地失踪。指定居所监视居住与上述对正当程序的限制相结合，授权警方在警方选择的任何地点或建筑物中将个人拘留长达六个月(明确排除拘留设施)，而没有义务向家庭成员透露此类地点，获得法律咨询的机会有限或根本无法获得，接受司法审查的可能性也非常有限。
16. 人权律师认为，这一规定的通过是为了让先前在“非法”地点(酒店、餐馆、废弃的建筑物)进行秘

- 密审讯以获取口供并在法庭上使用的做法具有合法性。人权组织认为，自 2013 年以来，至少有 57,000 人遭到了指定居所监视居住。
17. 联合国强迫失踪问题和任意拘留问题工作组呼吁废除指定居所监视居住，禁止酷刑委员会也如此表示 (§15)：他们一致认为，作为秘密拘留，这是“强迫失踪的一种形式”，“本身可能构成残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，甚至酷刑，此外还可能使[指定居所监视居住者]遭受进一步虐待的风险增加，包括酷刑行为”。

违反国际人权法和标准

18. 联合国人权机构记录了政府对基本自由的严格限制如何不符合国际人权法在任何情况下所要求的合法性、必要性和相称性的标准。
19. 合法性(任何限制都应由以明确的、狭义的、易接触的法律条款作出定义)——2015 年，禁止酷刑委员会将危害国家安全罪确定为“定义宽泛”，并建议根据国际法作出更加确切的定义(第 36、37 条)。联合国特别报告员进一步确定：
 - a. “煽动颠覆国家政权罪”是一种“含糊不清、不明确的罪行”，并呼吁“政府废除《刑法》第 105 条第 2 款”；
 - b. “据报道，《刑法》第 103 条第 2 款关于“煽动分裂主义”的频繁适用，压制了藏族少数民族的言论、宗教、集会和结社自由以及文化权利，并废除了任何有关保护和促进这些权利的人权倡导。”消除种族歧视委员会表达关切的是，“分裂主义界定不明[……]可能会导致将和平的公民和宗教表达定为刑事犯罪，为对少数民族和民族宗教少数群体作犯罪分析敞开了方便之门”(第 36 条)。
 - c. “第 105 条第 2 款关于“煽动颠覆”和第 120 条 a 款关于“恐怖活动”没有规定监禁时间的上限，不符合法律确定性的原则，并允许判处长期徒刑”。
20. 必要性(没有其他限制性较小的工具可以达到预期的目的，而且目的只能是为了保护公共秩序、健康或道德，或国家安全)——1996 年《约翰内斯堡原则》明确指出，要合法援引国家安全，“除非其真正目的和可证实的效果是为了保护国家的生存或其领土完整免遭武力或武力威胁的侵害”。这包括“保护政府免受尴尬或者使其不良行为免受曝光”。
 - a. 在关于西藏语言和文化权利活动人士扎西文色案件的一封信函中，联合国特别报告员“遗憾地注意到，[政府]未能澄清为什么扎西文色先生有关语言权利的言论被认为构成“煽动分裂罪”，[政府]的答复也未能解释如何根据适用的国际人权准则，在这种情况下限制言论自由如何出于合法的目标，以及如何为实现这一目标提供必要和相称的手段”。
21. 相称性(限制的严重程度及其范围是适当的，并且对于预期的目的、风险的严重性和受影响的人

数的干扰最小。)——根据中国《刑法》，危害国家安全罪的“首要分子”可被判处最高无期徒刑，“煽动”涉嫌犯罪的行为可被判处最高五年有期徒刑。联合国特别报告员确定：

- a. “《刑法》第 105 条和第 120 条等规定的[监禁期限](#)引起了相对称性的关注。“首要分

子”、“罪行重大”和“情节严重”的概念宽泛而模糊。

- b. “虽然认识到中国可能面临的安全形势，但[.....]当局[过分强调](#)对少数民族权利的压制，有可能使安全风险恶化。”

向中国政府提出的建议：

根据联合国人权机构提出的建议，国际人权服务社敦促中国政府：

- 全面审查涉及国家安全的法律框架，包括中国的《国家安全法》、《刑法》中的国家安全犯罪以及《刑事诉讼法》中关于限制获得律师的权利和通知家人的权利的规定，以确保其符合国际人权法和标准；(人权高专办新疆评估报告§151(iii))
- 立即停止滥用国家安全作为任意拘留、强行失踪、酷刑逼供、长期监禁、骚扰和限制人权捍卫者、律师和所有行使其基本人权的个人的行动自由权(包括出境自由权)的行为；
- 审查中国《刑事诉讼法》并废除允许对犯罪嫌疑人进行指定居所监视居住(RSDL)的规定
- 终止法律规定或非法实施的一切形式的强迫失踪；(联合国强迫失踪问题工作组和其他联合国“特别程序”专家)
- 废除中国《刑法》第 105 条规定的“颠覆国家政权罪”和“煽动颠覆国家政权罪”，以及第 103 条规定的“分裂国家罪”和“煽动分裂国家罪”；(联合国任意拘留问题工作组和其他联合国“特别程序”专家)
- 确保任何线上和线下的监控，包括国家安全事务的监控，均符合国际人权法，包括符合合法性、必要性和相称性标准。(人权高专办新疆评估报告§151(iv))
- 废除香港的《国家安全法》

¹特别是人权高专办 2022 年 8 月[对新疆维吾尔自治区人权状况的评估报告](#)；2022 年 11 月消除种族歧视委员会根据早期预警和紧急行动程序发布的[第 1\(108\)号决定](#)；经济、社会和文化权利委员会 2023 年 2 月的[结论性意见](#)；以及 2023 年 5 月消除对妇女歧视委员会的[结论性意见](#)。