

伊朗伊斯兰共和国常驻国际原子能机构代表团 2021年2月4日的照会

1. 秘书处收到了伊朗伊斯兰共和国常驻国际原子能机构（原子能机构）代表团 2021 年 2 月 4 日的照会，其中随附了伊朗伊斯兰共和国常驻代表卡泽姆·加里卜·阿巴迪大使阁下致原子能机构总干事拉斐尔·马利亚诺·格罗西阁下的一封信件。
2. 特此分发上述照会并应该常驻代表团的请求分发该信件，以资通报。

伊朗伊斯兰共和国
常驻联合国和其他国际组织代表团

编号：684086

国际原子能机构
总干事办公室

伊朗伊斯兰共和国常驻维也纳联合国办事处和其他国际组织代表团向国际原子能机构秘书处致意，并荣幸地谨此附上伊朗伊斯兰共和国大使和驻地代表卡泽姆·加里卜·阿巴迪先生阁下致原子能机构总干事拉斐尔·马利亚诺·格罗西先生阁下的一封信件，内容涉及伊朗伊斯兰共和国对保护机密资料的关切和意见，以供原子能机构审议。

伊朗伊斯兰共和国常驻代表团还谨请后者将随附情况说明作为《情况通报》文件予以印发。

伊朗伊斯兰共和国常驻维也纳联合国办事处和其他国际组织代表团借此机会再次向国际原子能机构秘书处致以最崇高的敬意。

[印章][签名]

伊朗伊斯兰共和国
常驻联合国办事处和其他国际组织代表团

编号：684086

日期：2021 年 2 月 4 日

国际原子能机构
总干事
拉斐尔·马里亚诺·格罗西先生阁下

阁下：

根据我国政府的指示，我谨就迫切需要解决伊朗伊斯兰共和国对保护机密资料的关切和意见一事致函于您。

保护涉及人员、财产、社会和环境的国家安全免受共享和发布保密核资料的有害影响是一个成员国的总体目标，在与原子能机构或任何其他国家合作时尤其如此。确实，原子能机构应采取适当措施确定这种资料的密级，对其进行保护并使之安全。

保护原子能机构通过核查活动获得的机密资料对于确保除其他外，特别是敏感资料的安全至关重要。因此，公开发布和（或）获取保密保障资料特别是关于某成员国核材料、核活动和核设施的资料是一个恰与该国权利和利益相关，包括与其国家安全主题有关的高度敏感问题。

伊朗伊斯兰共和国承认，保护机密资料长期以来一直是原子能机构内部条例审议的一个基本问题。然而，尽管已有现行规范性条例，但在过去二十年中，泄露或未经授权获取原子能机构的机密资料一直是原子能机构与伊朗伊斯兰共和国合作道路上的一项重大挑战。

在过去二十年里，尽管在这一领域取得了所有进展，但伊朗对原子能机构没有适当履行保密义务的关切经常被通报，而这些关切尚待妥善解决。毫无疑问，原子能机构负责保存和保护这些机密资料，伊朗有权要求原子能机构制订任何支持性政策、计划和程序，或修订这方面的现有政策、计划和程序。事实上，核查制度的可信度以及成员国与原子能机构之间合作的未来前景绝对取决于原子能机构在保护保障资料机密性方面的政策和能力。

应该忆及的是，作为起点，伊朗在十五年前的 2005 年 9 月 12 日致原子能机构的照会（INFCIRC/657 号文件）中表示了严重关切，并提出它期待总干事“竭尽全力保护向原子能机构视察员和官员提供的机密资料，尤其是在编写提交理事会的报告中的

保密问题”。“鉴于武装攻击核设施的潜在威胁”，伊朗要求原子能机构“注意到伊朗的国家安全”。该信件批评“含有仅提供给理事会成员的机密资料的总干事报告总是在理事会会议之前被西方媒体发布”。令人遗憾的是，这些关切仍然未得到平息，甚至有所加剧。

原子能机构保护机密资料的法律责任

原子能机构核查架构的效率和有效性严重仰赖成员国对原子能机构保护保障资料机密性的能力的信任。这就是为什么在许多具有法律约束力的文件中，包括在原子能机构《规约》、保障协定、附加议定书、“全面行动计划”、大会和理事会的决定，甚至是原子能机构与其他国际组织之间的合作协定中，都含有专门关于保密原则的部分。引述的一些相关文件内容如下：

1. 原子能机构《规约》：

- I. **《规约》第三条 D 款规定，原子能机构的活动必须尊重成员国的自主权；**其内容为“在遵守本规约的规定及一国或数国与机构所订符合本规约规定的协定之条款的情况下，机构进行活动时，应适当尊重各国的自主权”。
- II. **第七条 F 款规定总干事和工作人员有义务遵守保密原则；**其内容为“总干事及其工作人员履行职责时……不得透露因其所任机构公务而得悉的任何工业秘密或其他机密情报”。

2. 伊朗和原子能机构之间的全面保障协定（INFCIRC/214 号文件）：

- I. **第 5 条(a)款规定原子能机构须采取一切预防措施保护机密资料；**其内容为：“原子能机构应采取一切预防措施保护原子能机构在执行本协定中得知的商业和工业秘密及其他机密资料”。
- II. **第 5 条(b)款(i)项对原子能机构公布或传递任何保障资料进行了限制。它还强调原子能机构工作人员的“需要知晓”原则；**其内容为：“原子能机构不得公布或向任何国家、组织或个人传递其所获得的与执行本协定有关的任何资料，只可以向原子能机构理事会以及向因与保障有关的公务需了解情况的原子能机构工作人员提供与本协定执行有关的专门资料，但仅限于原子能机构为履行其执行本协定的职责所必需的范围”。
- III. **第 5 条(b)款(ii)项还设定了原子能机构公布即使是汇总性资料的条件，在此范围内，原子能机构必须征求直接有关国家的同意；**其内容为：“关于受本协定规定之保障的核材料的汇总性资料，如经直接有关国家的同意，可由理事会作出决定予以发布。”

IV. 第 8 条(b)款(i)项和(ii)项规定，原子能机构有义务仅要求提供最低数量的资料，从而说明了应如何敏感对待保障资料，并表明原子能机构的活动应如何不受干扰；其内容为：

(i) 原子能机构应当仅要求提供与其履行本协定规定的职责相一致的最低数量的资料和数据。

(ii) 与设施有关的资料应为保障受本协定规定之保障的核材料所需的最低限度。

V. 同样，第 8 条(c)款甚至允许伊朗不向原子能机构实际发送某些设计资料核实情况，并授权原子能机构准备在境内审查这些设计资料核实情况；其内容为：“如果伊朗政府提出这样的要求，原子能机构应准备在伊朗境内审查伊朗政府认为特别敏感的设计资料。这种资料无需实际发送给原子能机构，但条件是可随时向原子能机构提供这种资料以供其在伊朗境内进行进一步审查”。

VI. 此外，由于尊重东道国敏感事项的重要性，第 9 条(c)款(ii)项通过将东道国的一些考量视为必要，对原子能机构视察员的访问和活动作了限制；其内容为：“对原子能机构视察员的访问和活动的安排应当：

(i) 确保保护视察员得知的工业秘密或任何其他机密资料”。

3. 附加议定书 (INFCIRC/214/Add.1 号文件)¹：

I. 附加议定书序言部分第三段重申了全面保障协定第 4 和第 5 段中提到的关于考虑东道国对机密资料关切的重要性的概念；其内容为：“忆及原子能机构在执行保障时必须考虑到需要：避免妨碍伊朗的经济和技术发展或和平核活动领域的国际合作；尊重卫生、安全、实物保护和其他有效的安保规定及个人权利；并采取一切预防措施保护原子能机构得知的商业、技术和工业秘密及其他机密资料”。

II. 基于东道国监管资料获取的权利，附加议定书第 7 条 a 款授权原子能机构和伊朗作出安排，以防止传播具有扩散敏感性的资料；其内容为：“应伊朗的请求，原子能机构和伊朗应根据本议定书作出受管接触安排，以防止传播具有扩散敏感性的资料，满足安全或实物保护要求，或保护专有或商业敏感资料……”。

¹ 自 2016 年 1 月 16 日（“全面行动计划”执行日）以来，伊朗伊斯兰共和国在自愿基础上临时执行附加议定书。

- III. 附加议定书第 14 条 b 款还强调，在建立通信系统的同时，需要在通信和传输过程中保护资料；其内容为：“上述 a 款规定的通信和资料传输应适当考虑保护专有或商业敏感资料或伊朗认为特别敏感的设计资料的必要性”。
- IV. 最重要的是，第 15 条涉及保持严格的制度以确保有效保护资料的必要性；该条 a 款内容为：“原子能机构应保持一项严格的制度，以确保有效保护其得知的商业、技术和工业秘密以及其他机密资料（包括其在本议定书的执行中所得知的此类资料）不被泄露”。

值得注意的是，该条甚至详述了需要采取的措施种类；该条 b 款内容为：“上述 a 款提及的制度，除其他内容外，应包括下述有关条款：

- (i) 处理机密资料的一般原则和相关措施；
- (ii) 有关保护机密资料的工作人员雇用条件；
- (iii) 对违反或指称违反保密规定案件的处理程序。”

4. 《联合全面行动计划》（“全面行动计划”）：

- I. 第 2231（2015）号决议附件 A（“全面行动计划”文本）序言部分(x)段内容为：“所有有关各方必须充分遵守原子能机构关于保护资料的所有相关规则和条例”。
- II. 第 2231（2015）号决议序言部分第 10 段和附件 A（“全面行动计划”文本）第 74 段均要求原子能机构“采取一切预防措施保护原子能机构得知的商业、技术和工业秘密以及其他机密资料”。

5. 大会：

原子能机构成员国在题为“加强原子能机构保障的有效性和提高其保障的效率”的大会年度决议中不断强调保密原则的重要性，最近的一项年度决议于 2020 年 9 月获得通过。

- I. 该决议序言部分(z)段重申《规约》和保障协定中关于维护保密原则的重要性的规定；其内容为：“强调按照原子能机构《规约》和保障协定维护和充分遵守与执行保障相关的所有资料的保密原则的重要性”。
- II. 此外，该决议第 38 段要求总干事保持最高度的警惕，并重申需要建立严格保护机密资料的程序；其内容为：“……促请总干事保持最高度的警惕，确保妥善保护保密保障资料，并请总干事继续审查和更新秘书处内部有关严格保护保密保障资料的既定程序，并定期向理事会报告保密保障资料保护制度的执行情况”。

6. 理事会²:

几十年来，原子能机构需要维持严格的保障机密资料保护制度问题一直留在理事会议程上，尤其是留在正在研究“议定书范本”草案的加强保障体系有效性和提高保障体系效率委员会（24 委）的会议议程上。

理事会在 1997 年 3 月会议上普遍赞同 GOV/2897 号文件附件所载先前得到 24 委同意的保障机密资料保护制度。值得注意的是，根据 **GOV/2897 号文件**序言部分，上述“议定书范本”草案是由 24 委基于这样一个假设起草，即该制度将在“议定书范本”草案通过之前通过或与之一起通过。

理事会在核可 **GOV/2897 号文件附件**所载原子能机构保障机密资料保护制度时，请秘书处根据一个不限人数的专家小组的建议，在同年尽早向理事会提交进一步文件对该制度进行补充。

因此，秘书处于 1997 年 10 月 24 日向所有成员国分发了一份文件草案（1997/NOTE 22 号文件），供定于 1997 年 11 月 6 日和 7 日举行会议的一个不限人数的专家小组审议。该小组在史蒂文·麦金托什先生（澳大利亚）的主持下于 1997 年 11 月 6 日审议了该文件。之后，对该文件进行了修订，以考虑到在该次会议期间提出的意见和建议。随后，秘书处提交了一份关于原子能机构保障机密资料保护制度的补充报告随附于 GOV/2959 号文件之后，该报告随后获得理事会通过。

GOV/2897 号文件和 GOV/2959 号文件中所述该制度的一些相关要点如下：

- I. 自原子能机构成立以来，传播与和平利用核能有关的资料一直是原子能机构的基本活动之一……然而，认识到成员国出于安全或专有原因保护某些资料的合法利益，对资料传播和透明度的限制可以而且确实适用于原子能机构活动的某些方面，特别是适用于保障……；
- II. 在保障领域，需要推行有限制的资料传播和透明度实践。由于并非所有保障资料都可以披露，因此出现了需要在多大程度上保护保障资料不被披露的问题。

7. 《不扩散核武器条约》审议会议：

遵守保密原则也是各国在“《不扩散核武器条约》（“不扩散条约”）谈判³”以及几乎所有《不扩散核武器条约》审议会议上的关切。**2010 年《不扩散核武器条约》审议会议成果文件第 19 段强调维护和遵守保密原则的重要性**；其内容如下：“会议强调按照保障协定和原子能机构《规约》维护和充分遵守有关所有保障执行相关资料的保密原则的重要性”。

² 尽管有理事会决定的法律地位问题，仍在本信件中增加了本节。

³ “《不扩散核武器条约》（“不扩散条约”）谈判”，《国际原子能机构通报》，第 22 卷，第 3/4 号，1980 年，第 79 页。

8. 原子能机构《工作人员条例》：

原子能机构《工作人员条例》（2002年8月30日 INFCIRC/612号文件）也提到**维护保密原则和“需要知晓”原则的重要性**；该条例第**1.06**条内容为：“秘书处成员在处理一切公务时应非常谨慎。除在履行其职责过程中或经总干事授权外，他们不得将由于其所处职务地位而了解到的尚未发表的任何消息向任何个人或政府披露。他们在任何时候均不得利用这种信息谋取私利；除非总干事书面核准，他们在任何时候都不得公布任何基于上述信息的资料。这些义务不得因离开秘书处而告结束”。

此外，原子能机构大会在其 GC(01)/Res/13 号决议中考虑了原子能机构工作人员在维护资料机密性方面的职责，其中强调“工作人员在履行职责时，在对机构负责的条件下，不得透露因其所任机构公务而得悉的任何工业秘密或其他机密情报。”

关切领域

伊朗伊斯兰共和国认为，原子能机构有义务全面彻底地解决保障资料机密性问题，包括以下方面的问题：

I. 在总干事报告和技术简况介绍会中列入详细资料：

总干事关于伊朗核计划相关事项的报告汇编的**详细机密资料**是履行保密义务方面的一项严峻挑战。伊朗认为，在总干事的报告中纳入详细资料既不需要也不符合上述文书所反映的保密原则。

同样，在非正式技术简况介绍会上介绍的有关伊朗核活动的非常详细但不必要的资料也令人严重关切。应当指出，虽然原子能机构有责任监测和核查“全面行动计划”中详述的伊朗自愿采取的核相关措施，并定期向理事会和联合国安全理事会提供最新情况，但它应采取一切预防措施保护其得知的商业、技术和工业秘密以及其他机密资料。同时，所有有关各方应充分遵守原子能机构关于保护资料的所有相关规则和条例。

根据“全面保障协定”第**5条(b)款(i)项**，原子能机构不得公布或向任何国家、组织或个人传递其所获得的与执行本协定有关的任何资料，只可以向原子能机构理事会提供专门资料，但仅限于原子能机构为履行其执行本协定的职责所必需的范围。“所必需的范围”在这里是指这种资料的限制范围。

在这方面，值得注意的是总干事关于“全面行动计划”和保障执行情况的报告是完全机密的，所有报告都应进行这种标注。因此，秘书处仅仅标注“**限制分发**”是不够的，这显然与保护保密原则相矛盾。

因此，一般而言，总干事和秘书处不应在报告或其技术简况介绍会中列入详细资料，尤其是考虑到伊朗作为东道国经常要求秘书处将在核查和监测其核活动和核设施期间收集的所有资料视为机密。在这种情况下，原子能机构的行为不应也不可成为这方面的一种既定做法。

II. 发布和获取总干事的报告：

媒体或其他私营实体甚至在总干事的报告正式发布之前就能获取这些报告也是伊朗的另一项关切。实际上是通过 GovAtom 网站或访问该网站的成员国才发生了这种事情，原因在于缺乏保护资料机密性的适当机制。原则上，**GovAtom 网站**不是向理事会成员分发保密资料和报告的适当途径。来自原子能机构所有成员的 1000 多名用户、甚至那些不再是常驻代表团成员但拥有活跃账户的用户，都能够访问此类机密资料。另一方面，由于原子能机构被授权**向理事会**而不是向大会**通报情况**，它应当限定仅向理事会成员传播此类资料。

同样，**成员国访问**另一成员国的**机密资料**并不免除它们保护此类机密资料的责任，如果此类资料的机密性受到损害，并且在法定到期时间之前被泄露，原子能机构总干事应正式提醒它们承担责任。

一个国家在原子能机构或理事会的成员资格不应自动转化为有权访问另一成员国的机密资料。资料保密分级系统还意味着原子能机构成员国或其工作人员将能够知晓其根据自身权利和义务需要知晓的情况。

原子能机构秘书处向**联合国安全理事会通报**关于监测和核查“全面行动计划”执行情况的手段以及联合国安理会根据保密原则处理此类资料的方式是这方面的另一项关切。一方面，我们不知道原子能机构秘书处以何种能够确保机密资料得到保护的方法向联合国安理会提供这种资料。另一方面，令人遗憾并且很显然的是，安理会甚至还在理事会决定正式公布这些机密报告之前就予以公布，这显然违背了保密原则。

III. 根据理事会的决定公布总干事的报告：

理事会通过了伊朗和原子能机构之间的“全面保障协定”，其中包含关于保护机密资料必要性的规定。因此，遵守保密原则是可能获得这类资料的原子能机构所有成员以及秘书处、理事会和大会等机关的固有责任。

根据“全面保障协定”第 5 条(b)款(ii)项，“关于受本协定规定之保障的核材料的汇总性资料，如经直接有关国家的同意，可由理事会作出决定予以公布”。这里有两大要点：

- 首先，总干事的报告不应过于详细，而应该是“汇总性资料”。就此而言，伊朗保障协定“辅助安排”第5条更为详尽，其内容为：“原子能机构可公布以下汇总性资料：以有效千克为单位的核材料的数量和类型……”和“伊朗境内含有受保障核材料的设施清单”。显然，秘书处目前传播详细资料如克级量核材料以及详细的核设施建设和运行资料的做法远远超出了商定要求。
- 其次，理事会的决定不足以公布此类报告，直接有关国家的同意是一个必要先决条件。因此，伊朗伊斯兰共和国认为，公布总干事的报告需要得到伊朗的正式同意，否则，秘书处和理事会仍将无视遵守保密原则及其应当对此类行为负法律责任。

IV. 监督原子能机构现任和前工作人员：

原子能机构的任何工作人员，无论其雇用状态如何，都需要遵守保密原则，这是另一个具有挑战性的问题。

在这方面，伊朗伊斯兰共和国一再对原子能机构前官员⁴违反保密原则表示关切，并要求总干事解决这一状况，最近一次是通过2020年12月7日第2820号照会提出。

虽然《暂行工作人员条例和细则》规定工作人员履行对原子能机构的职责，但必须指出的是，“条例和细则”明确规定工作人员不披露机密资料的义务不因离开秘书处而告结束。

原子能机构所有工作人员在离开原子能机构时，必须申明其不拥有与保障司有关并被列为机密级的任何文件或任何其他信息材料。他们还应承诺在任何时候都不向任何人或政府传递因其与秘书处的关系而得悉的任何机密资料，并且在离开秘书处后，在任何时候都不利用这种资料谋取私利或予以公布。

当工作人员与原子能机构的合同服务终止时，原子能机构应严格执行其工作人员责任延续的规定，以坚持继续保护保密原则。

今后的方向

机密资料，尤其是关于伊朗核活动和核设施的机密资料，是出于善意并作为一项保持透明度和建立信任措施向原子能机构视察员提供的，对这些机密资料的披露令人严重关切。正如GOV/2897号文件第8段和GOV/2959号文件第12段所述，一国可要求将某一特定文件列为保障机密级文件，并且未经该国同意，在任何情况下都不得解

⁴ 例如原子能机构负责保障司的前副总干事奥利·海诺宁先生。

密该文件。通过这些文件，理事会还赞同原子能机构《规约》和《工作人员条例和细则》规定原子能机构现任和前工作人员有义务不披露因其职务而知晓的任何机密资料。原子能机构本身作为一个具有法律人格的国际法人负有国际义务，违反或不遵守这些义务可能会使原子能机构承担责任。

向原子能机构提供必要资料以及监测和核查工具不应以损害伊朗伊斯兰共和国的权利和原子能机构保存和保护敏感机密资料的义务为代价。保密原则和透明度原则之间的界限已经模糊不清，因此遭到误解。透明度要求各国向原子能机构提供关于其核活动的必要资料和合作。然而，根据这项原则，原子能机构不能也不应推卸其保护保密原则的责任，因为透明度并不意味着泄露机密资料。否则，它将导致有关缔约国遭受商业损害或安全损害，而这可能会引起原子能机构的法律责任。

无需强调，由于伊朗伊斯兰共和国在各个领域的广泛核活动和原子能机构在伊朗开展的广泛视察活动，以及原子能机构就核查活动结果编写的各种详细报告，披露此类保障相关机密资料会造成商业、技术和工业损害，并给本国带来安全威胁。

为应对当前在这方面的挑战，伊朗伊斯兰共和国强烈建议如下：

- I. 原子能机构秘书处和伊朗伊斯兰共和国举行紧急会议，以审议在本普通照会中提出的关切，目的是找到解决这些关切的实际解决方案；
- II. 向伊朗伊斯兰共和国通报原子能机构用于保护伊朗机密资料的政策和方法，并为伊朗伊斯兰共和国代表团就此进行访问提供便利；
- III. 原子能机构不得在其报告和技术简况介绍会中反映关于伊朗核查活动结果的任何详细资料；
- IV. 在所有关于伊朗核活动核查情况的报告中标注并盖上“机密”字样，避免仅使用“限制访问”；
- V. 只有在伊朗伊斯兰共和国事先同意的情况下，才可公布关于伊朗核活动核查情况的报告；
- VI. 提醒成员国有责任保护通过总干事的报告机制得悉的伊朗相关机密资料，调查和处理任何可能违反保密原则的行为；
- VII. 彻底改变将 GovAtom 网站用作向成员国分发涉伊朗机密报告的唯一手段的做法；
- VIII. 限定仅与理事会成员共享资料，以此作为防止广泛传播保障相关机密资料的解决方案；

- IX. 确保向联合国安全理事会（安理会）安全传送报告，并确保此类资料在公开发布的法定到期时间之前在安理会系统中保持机密；
- X. 建立一项处理伊朗伊斯兰共和国对原子能机构现任和前工作人员违反保密原则的投诉的机制，并在这方面就针对原子能机构负责保障司的前副总干事奥利·海诺宁先生的多次投诉迅速展开调查，并向伊朗通报调查结论和结果，包括关于原子能机构前官员对 GovAtom 网站可能的访问情况的调查结论和结果；
- XI. 原子能机构秘书处定期向理事会和大会通报原子能机构用于保护机密资料的政策和方法，包括针对伊朗在这方面所提关切采取的后续措施或任何补救行动；
- XII. 考虑设立一个保密委员会，以监测保密情况，解决保密争议，并提出改进建议⁵。
- XIII. 在原子能机构年度报告中专辟一个章节详述保密问题和原子能机构采取的措施。

请阁下接受我对您的最崇高的敬意。

常驻代表
大使
卡泽姆·加里卜·阿巴迪
[签名]

⁵ 禁化武组织正在实行一种类似的模式。