

关于反电信网络诈骗法草案合宪性研究意见*

p.377 为了预防、遏制和惩治电信网络诈骗活动，保护公民和组织的合法权益，维护社会稳定和国家安全，2021年10月和2022年6月，十三届全国人大常委会第三十一次会议、第三十五次会议先后对反电信网络诈骗法草案进行了两次审议。法制工作委员会宪法室对反电信网络诈骗法草案涉及宪法的有关问题进行了认真研究，现将有关情况和研究意见报告如下。

一、反电信网络诈骗法是贯彻实施宪法的重要举措

我国宪法对打击犯罪和保护公民的基本权利作了充分具体的规定。通过建立健全法律法规和制度体系，推动和保障宪法实施，是我国宪法实施的基本途径。在依法打击犯罪方面，现行宪法颁布实施40年以来，全国人大及其常委会制定并不断补充和完善刑法，通过关于刑法的解释，并制定了一系列防范和惩处犯罪相关法律和有关法律问题的决定，如预防未成年人犯罪法、反有组织犯罪法、反恐怖主义法、关于维护互联网安全的决定等。这些刑事领域立法为依法防范和惩处犯罪，维护国家安全、社会秩序和公民、组织合法权益提供了有力法律依据，是不断通过立法落实宪法规定和精神的具体举措。反电信网络诈骗法是专门针对当前突出的电信网络诈骗违法犯罪活动，加强源头治理的又一部刑事领域专门法律。根据实践需要，及时制定反电信网络诈骗法，有效防范和惩处电信网络诈骗违法犯罪活动，保护公民财产、个人信息安全等合法权益，是通过立法推动实施宪法的又一重要举措。

（一）反电信网络诈骗是国家依法维护社会秩序、打击犯罪活动的必然要求

宪法第二十八条规定，国家维护社会秩序，镇压叛国和其他危害国家安全的犯罪活动，制裁危害 p.378 社会治安、破坏社会主义经济和其他犯罪的活动，惩办和改造犯罪分子。习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上指出：“网络犯罪已成为危害我国国家政治安全、网络安全、社会安全、经济安全等的重要风险之一。”近年来，随着信息技术的快速发展和应用普及，经济社会生活越来越依赖于信息网络。与之相伴随，各种电信网络诈骗违法犯罪活动呈现持续快速增长势头，在刑事犯罪案件中占很大比重，且发案率长期居高不下，造成损失巨大，社会危害严重，群众反映强烈。习近平总书记在十九届中央政治局第三十五次集体学习时明确提出，对群众反映强烈的电信网络诈骗等突出问题，要从完善法律入手进行规制，补齐监管漏洞和短板，决不能放任不管。如何尽快有效遏制电信诈骗违法犯罪活动多发高发态势，是关系社会治理能力的重大实践课题。从电信网络诈骗犯罪的特点看，往往依托于信息技术，呈现明显的有组织作案，分工细致、利益链紧密、跨境跨地域逃避打击能力强、受害面广、追赃挽损难等特征。同时，电信网络诈骗受害人往往是老年人、青少年等，他们识别犯罪和自我保护能力不足。对此，要从加强社会治理现代化的角度出发，总结犯罪规律，从单纯的末端打击向预防犯罪发生的前端延伸，尽可能消除和压缩犯罪

* 本文来自于宋锐主编：《全国人民代表大会年鉴 2022 年卷》，中国民主法制出版社 2023 年版，第 377-79 页。

赖以生存的空间，有效遏制犯罪高发的势头。因此，贯彻落实宪法关于维护社会秩序，打击犯罪活动的规定，制定专门的反电信网络诈骗法，对于预防、遏制和惩治电信网络诈骗犯罪活动，具有重要意义。同时，也是落实习近平总书记提出的“法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病”，“要推动更多法治力量向引导和疏导端用力，完善预防性法律制度”要求的具体立法举措。

（二）反电信网络诈骗是保护公民财产权、个人信息安全等合法权益的重要措施

宪法第十三条规定，公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。宪法第四十条中进一步规定，公民的通信自由和通信秘密受法律保护。电信网络诈骗违法犯罪活动，直接侵犯公民财产权利。同时，作为利用信息技术实施的新型犯罪，违法行为人为了实施犯罪，需要通过各种渠道和方式非法获取公民个人信息。这些窃取、收买等非法获取公民个人信息的行为，又是违反网络安全、个人信息保护、数据安全等法律和相关管理规定的非法行为。基于网络犯罪的特点，围绕个人信息非法获取与非法交易，以及相关非法软件、工具的开发和非法提供等利益链，形成了紧密的网络黑色产业链。这些黑色产业链的存在，为电信网络诈骗违法行为人实施“精准”诈骗提供信息技术、物质等帮助。要有效遏制电信网络诈骗违法犯罪活动高发的态势，必须从源头上依法规范个人信息收集、处理活动，惩处各类涉个人信息违法违规行，加强对公民个人信息的保护。因此，制定专门的反电信网络诈骗法，依法治理电信网络诈骗违法犯罪活动，既有利于保护公民财产权利，同时对于在治理工作中保护和规范公民个人信息的收集、使用等具有重要意义。

二、明确反电信网络诈骗法的宪法依据进一步完善了宪法相关法律制度，丰富了宪法规定的具体制度内涵

习近平总书记在中央人大工作会议上强调：“全国人大及其常委会要完善宪法相关法律制度，保证宪法确立的制度、原则、规则得到全面实施”，“要以宪法为根本活动准则，用科学有效、系统完备的制度体系保证宪法实施”。完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，建设中国特色社会主义法治体系，既是贯彻以宪法为核心的国家各项制度和法律法规总依据的原则要求，又是通过完备的法律法规体系全面有效实施宪法的重大成就。在反电信网络诈骗法中规定“根据宪法，制定本法”，进一步完善了宪法相关法律制度，丰富了宪法规定的具体制度内涵。

（一）健全完善宪法相关法律制度

习近平总书记强调：“要加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，注重将社会主义核心价值观融入立法，健全国家治理急需、满足人民日益增长的美好生活需要必备的法律制度。”2020年5月，十三届全国人大三次会议制定通过民法典，在人格权编中通过专章对于个人信息保护作出具体规定，明确：“自然人的个人信息受法律保护”。2021年6月，十三届全国人大常委会第三十次会议制定通过个人信息保护法，对个人信息的收集、存储、使用、加工、传输、提供等作出具体规定。在民法典和个人信息

保护法基础上，根据反电信网络诈骗法草案在审议中的各方面意见，草案第一条中专门增加规定“根据宪法，制定本法”，有利于通过立法进一步健全完善个人信息保护相关宪法法律制度。

p.379 (二) 强调反电信网络诈骗工作应当依法进行

宪法第三十一条中规定，国家尊重和保障人权。制定反电信网络诈骗法，预防和打击电信网络诈骗活动，是对宪法第三十一条国家尊重和保障人权原则的具体实施。特别是反电信网络诈骗法草案根据有关方面的意见，在总则中专门增加了一条规定：“反电信网络诈骗工作应当依法进行，维护公民和组织的合法权益。有关部门和单位、个人应当对在反电信网络诈骗工作过程中知悉的国家秘密、商业秘密和个人隐私予以保密。”这一规定一是通过制定反电信网络诈骗法，针对电信网络诈骗发生的各环节加强防范性制度措施建设，有利于切实维护网络时代公民和组织的合法权益，是新时代加强人权法治保障的重要举措。二是作为新兴领域立法，反电信网络诈骗法针对的是网络空间新兴违法犯罪活动。为了有效应对此类犯罪手段新、变化快、非现场等特点，法律上也赋予了有关部门较多的手段，其中有的手段涉及到公民和组织的权利，有关方面还有一些不同认识和意见。为预防这些手段使用不当，出现偏差，损害公民和组织的合法权益，有必要在总则中规定一个总的原则要求，即防范和惩治犯罪要符合法治原则。

三、进一步研究丰富关于个人信息保护的宪法内涵，确保反电信网络诈骗法符合宪法的规定、原则和精神

立法是对宪法的具体化，通过具体领域的立法工作，有利于进一步阐述和丰富宪法规定的具体制度内涵。反电信网络诈骗与公民个人信息保护具有密切联系，制定反电信网络诈骗法对于保护个人信息权益，规范个人信息处理具有重要意义。

(一) 统筹处理好打击违法犯罪与公民个人信息保护之间的关系

随着信息技术的快速发展和应用普及，经济社会生活越来越依赖于信息网络，电信网络诈骗犯罪依托于现代信息技术，诈骗行为空间虚拟、行为隐蔽、手段多样。需要注意的是，在打击治理电信网络诈骗工作中，有的措施或者活动，有时不可避免会对公民个人信息的保护带来冲突和挑战，在审议中，也有意见提出要注意处理好打击违法犯罪与公民个人信息保护之间的关系，在治理电信网络诈骗的同时要避免对广大普通群众的通信自由和通信秘密以及其他个人信息造成侵害。

(二) 进一步研究丰富个人信息保护的宪法内涵

宪法第四十条明确规定：“除因国家安全或者追查刑事犯罪的需要，由公安机关或者检察机关依照法律规定的程序对通信进行检查外，任何组织或者个人不得以任何理由侵犯公民的通信自由和通信秘密。”贯彻实施宪法，反电信网络诈骗法明确“根据宪

法”制定本法的规定，并增加规定有关部门和单位、个人应当对在反电信网络诈骗工作过程中知悉的国家秘密、商业秘密和个人隐私予以保密。这对于在数字治理时代从宪法视角回应个人信息权益保护的课题具有重要意义，有利于进一步拓展和厘清宪法关于通信自由和通信秘密保护的外延和内涵，进一步丰富宪法关于维护社会秩序和个人信息保护的制度内涵，为在打击治理电信网络诈骗工作中明确公民的通信自由和通信秘密受法律保护提供了法律遵循，确保全国人大常委会通过的法律符合宪法规定、原则和精神。

###