

## 订立《国家安全条例》 - 几个原则性的建议

### 不宜收窄罪行的定义

对于如何才会构成罪行，不可能界定得恰到好处，要不是过于宽广而令致执法时偏向于「宁枉毋纵」，就是过于狭窄而令致执法时偏向于「宁纵毋枉」。

我们今天争辩不休的是「国家安全」条例，有必要将罪行的界定偏向于「宁枉毋纵」，否则就可能无意地放过了煽动、叛国、颠覆或是分裂国家的行为，那麽就会损害了国家安全，也就是那最高层次的公众利益，噬脐莫及。讲到国家安全时，the benefit of the doubt belongs to the State，若有任何怀疑，利益必须判归国家。

以叛国、颠覆、分裂国家罪为例，不应该要等到犯罪者的行为牵涉到「已宣战的战争，或公开武装冲突」时，方才采取法律行动。这样做是将立法的目的，由防止犯罪变为事后(ex post facto)治罪，因而失去预防的作用，因为「宣战」和「冲突」是发生之后，方才能够证明的事，那时，国家安全已受到危害，治罪也于事无补。应该在当事人参与或帮助敌国策划公开或暗中的战争(overt or covert war)或威胁进行战争(threatens to wage war)之时，就要治罪。

例如，半个世纪以来，美国一直干预台海两岸未了结的内战，它所订立的「台湾关系法」，加上布什一再申述的「我们将以全力 full force 保卫台湾」，形成以武力阻止我国统一的威胁。所以，假如有人参与或协助外国进行这样的分裂我国的威胁，不必已发生「武装冲突」，已是犯了叛国和分裂国家的罪行。

同样理由，亦不应当将收窄了的战争定义，用于界定「煽动叛乱」罪行。煽动敌国「威胁」发动公开或暗中的战争，已是犯罪。此外，煽动性「刊物」的定义应包括广播、电影、电视的制作品，并且，公营的制作机构不得受到起诉豁免。

「发表和新闻自由」，在影响国家安全、公众安宁、公共秩序的情况下，有必要订明会加以限制。举个例子，伊拉克战争开战前的几个星期，美国政府已禁绝了传媒的反对声音（见三月十八日《洛杉磯时报》）；开战后，美国政府封杀了卡塔尔半岛电视台所播放的美英联军战车被击毁的镜头和伤亡人数，所以美国传媒对之只字不提，以避免影响战场兵员的士气、避免助长国内民众的反战情绪。

我相信，美国政府这样的封锁新闻行为，必定不容于美国的保障新闻自由条例，但是为了国家安全，美国政府不得不如此。我们又何必如美国那样地法律说的是一套、做的却是另一套呢？

我们应当「宁枉毋纵」，法律赋予执法人员以权力，一有合理的怀疑，立刻要求法庭颁布禁制令，经嫌疑犯罪者向法庭证明那将进行的行为没有违法之后，方才准予进行。

虽然《基本法》要求我们符合《公民权利和政治权利国际公约》，但是若然符合公约和保证国家安全不能两全，宁可退出公约。美国就是这样地「以国家安全和利益为至上」，不惜撕毁多条国际条约，例子如下：美国不止拒绝参与「国际刑事法庭 ICC」，并且逼使该「法庭」颁予美国一年的起诉豁免；为了重新要建立「国家导弹防卫 NMD」系统，美国撕毁了与前苏联签署的「反弹道导弹 ABM」条约；为了国家的经济利益，美国拒绝确认它本已草签的，减低「温室效应」气体排放的「京都条约」（美国的人口只占全球人口约百分之五，但是它排放的温室效应气体，占全球总排放量的百分之六十）；最为家喻户晓的例子，是美国、英国和澳大利亚，绕过联合国，违背联合国宪章，出兵攻打伊拉克！

### 立法事不宜迟

本来就没有理由要拖延立法，如今是有鉴于国际形势的巨大改变，应该尽快立法。美国自零二年初已宣布实施「先发制人」政策，所以有今日的攻打伊拉克行动。正如俄罗斯总统普京所说的，现时美国只要对任何国家的政权不满意，都可以「先发制人」，以武力整治该国，据普京估计，世界上 80% 的国家，都有资格被美国以武力整治。那麽，若然它根据《台湾关系法》对我国「先发制人」发动攻击，并不为奇。我们有必要尽快成立《国家安全条例》。有人于三月份的草案委员会上，以轮流发问同一问题的 filibuster（捣乱）行为，阻延设定会议时间表的议程，委员会可以不必予以理会而订定会议时间表。他们又质疑「中国」的疆界，并提及「民族自决权」，那是未曾立法就已经在搞分裂，那麽与他们商榷国家安全条例，无异是与虎谋皮。

### 叛国罪的主体应包括外国人士

英、美的刑事立法，对于叛国罪的犯罪主体，已由对国家有效忠义务的人，扩大到受国家保护的任何人，例如拥有香港居留权的外国人。英国、加拿大、澳大利亚有关叛国罪的法律改革报告都认为，基于属地管辖的原则，可以将境内的外国人列为叛国罪主体；基于属人管辖，也可以将境外的本国人列为

叛国主体。我们应该依循同样的理据，叛国罪主体包括境内的外国人，而不应该改为只限于「中国公民」，那麼持外国国籍的香港永久居民犯罪主体，就不能在港搞叛国行为，本国人也不能在国外搞叛国行为，而逍遥法外。

乐巩南