

国际法中的政治犯不引渡原则

王庆海*

国际法中的引渡是指一国应外国的请求,把在该国境内受到外国追捕、通缉或判刑的人,移交给该外国审判或处罚的行为。引渡在现代国际反犯罪斗争中起着重要的作用,但许多双边条约、多边条约及国际公约都规定了政治犯不引渡原则。然而,如何正确认识政治犯不引渡原则,什么叫政治犯,如何公正解决在执行政治犯不引渡原则中产生的分歧,这在国际法上并无明确规定。这种情况造成了法律实践中的许多混乱。本文试就上述问题谈点粗浅看法,以求教于学界同仁。

一、政治犯不引渡原则的由来和性质

从历史上看,政治犯不引渡原则是18世纪末期形成的国际法原则,首先规定在1793年的法国宪法中。在此之前,政治犯和其他犯罪没有区别,同样可以被引渡。1793年的法国宪法第120条规定:“法国给予为了争取自由而从其本国流亡到法国的外国人以庇护。”^{〔1〕}1833年的比利时引渡法则是第一个明文禁止引渡政治犯的国内立法。1834年法国和比利时缔结了世界上第一个明确承认政治犯不引渡原则的双边条约。10年后,即1843年,法国在和美国签订的条约中,也出现了政治犯不引渡原则的内容,但在19世纪,许多君主专制国家像俄罗斯、普鲁士、奥地利,无论在国内立法或他们之间订立的条约中对政治犯,即对叛国罪或阴谋颠覆王权和合法政府或参加叛乱的人,都规定予以引渡。现代有些国家都把政治犯不引渡原则规定在宪法中,如巴西宪法第153条、墨西哥宪法第15条、西班牙宪法第1条第3款^{〔2〕}、意大利宪法第10条^{〔3〕}。我国宪法第32条第2款也规定了政治犯不引渡原则:“中华人民共和国对于因为政治原因要求避难的外国人,可以给予受庇护的权利。”另外,不少国家在专门的引渡法中规定了政治犯不引渡原则。如1964年的《日本逃亡罪犯引渡法修正令》^{〔4〕}、1870年制定的现行《英国引渡法令》第3条第1款^{〔5〕}、以色列1954年的《引渡法》第10条^{〔6〕}、荷兰1967年

* 吉林大学法学院教授。

〔1〕 周鲠生:《国际法》(上册),商务印书馆1981年版,第310页。

〔2〕 [英]斯蒂芬·劳勃特:《引渡改革》,载于《康乃尔国际法杂志》第15卷,伦敦出版社1982年第2期。

〔3〕 康树华译:《九国宪法选介》,群众出版社1981年版,第86页。

〔4〕 见小田兹:《日本的国际法实践》(1961—1970),东京大学出版社1982年英文版,第223页。

〔5〕 同〔2〕引书,第1卷,第252页、第265页。

〔6〕 同〔2〕引书,第15卷,第250页。

制定的《引渡法令》^{〔7〕}等。国际法上对政治犯不引渡原则的确认是1948年12月10日由联合国大会通过的《世界人权宣言》开始的。该宣言第14条规定：“（一）人人有权在其他国家寻求和享受庇护以避免迫害。（二）在真正由于非政治性的罪行或违背联合国的宗旨和原则的行为而被起诉的情况下，不得援用此种权利。”

政治犯不引渡就是给政治犯以避难权，是对反叛权的默认，就是说从实质上承认了个人有反对和推翻政府的权利。各国立法和国际条约都确认了政治犯不引渡原则，这是为什么呢？首先，政治犯不引渡原则是建立在相信政治犯的行为是从利他主义出发的基础上的，即相信政治犯只是想在自己的国内寻求社会变革，而对其他政权和社会秩序不构成威胁。甚至有些情况下不仅不构成威胁，而且反而有利。当有关国家存在着对立的政治制度和意识形态以及双方对犯罪的政治和司法待遇观念不同时，如果引渡政治犯，不仅不利于被请求国，而且还会有损于它的根本政治利益。其次，坚持政治犯不引渡原则，可以使被请求国在国际关系中处于主动地位，可有效避免卷入请求国内部政治斗争或干涉请求国内政。因为假如被请求国不坚持政治犯不引渡原则，为了答复请求国的引渡请求，往往迫使被请求国在决定犯罪性质时需要对请求国内部政治事务作出公开评判性的表态，而这种表态很容易被视为干涉内政，从而违反国际法中的互不干涉内政原则。因这种表态而产生的不良影响往往超过了政治犯不引渡本身造成的影响。须知，虽然拒绝把政治犯引渡给请求国会引起该请求国的不满，但政治犯不引渡原则已成为国际引渡规则中的通行做法，这最终还是可以被理解的。最后，这样做符合《世界人权宣言》等国际文件的规定，是从保护政治犯的基本人权出发的。因为如果不坚持政治犯不引渡原则，不给政治犯以庇护权，就会使不成功的反叛者受到引渡请求国政府的不公正的审判。

总之，政治犯不引渡原则，最初是从承认个人有反对和推翻封建君主和封建专制的权利产生的，到了现代，随着历史的发展和社会的进步，该原则应继续为那些为了推翻暴政、实现民主和人权而进行斗争的人发挥保护作用。然而，该原则在经过一百多年的演变和数十年的争论以后，至今在什么是政治犯，由谁来判定是否政治犯等问题上仍没有一个统一明确的标准。这种状况不利于该项原则的有效实行。

二、从国际法的角度看待政治犯罪问题

政治犯也就是指政治犯罪。从政治犯不引渡原则产生之日起，对什么是政治犯罪概念就一直未廓清过，原因是政治犯罪本身是一个政治色彩很浓的概念。世界上目前存在着具有不同社会政治制度和意识形态的国家，这些国家对什么是政治犯罪在认识上当然就不同；而且，社会政治制度和意识形态基本相同或类似的国家在不同时期中，对不同的具体问题认识也不可能完全相同。正如《奥本海国际法》中指出的那样：“政治犯罪在国际范围内成了一个‘永久不可能对之下定义的概念’。”^{〔8〕}

虽然长期以来对什么是政治犯罪未取得一致认识，但认定权却总是由被请求国单方面行使，所以对这个原则执行起来并没有多大的困难。这是由于犯罪者在请求引渡时处于被请求

〔7〕 见〔英〕艾乌·斯坦布鲁克等：《引渡法律和实践》，伦敦出版社1980年英文版，第119页。

〔8〕 见《奥本海国际法》（中文版），王铁崖、陈体强译，商务印书馆1981年版，上卷第二分册，第184页。

国属地管辖权内,所以也只能由被请求国决定。在实践中,被请求国单方面行使此种权利的情况是:当某人被请求国要求引渡时,被请求国开始审核请求国引渡请求。被请求引渡的人此时可以政治犯罪为由对引渡请求提出异议。被请求国则根据具体案情,对被引渡人和请求引渡国各自提供的证据加以分析判断,然后作出引渡与否的决定。虽然对于什么是政治犯罪的决定权,往往只是由被请求国单方面最后行使,但为使被请求国做出的单方面决定做到公正与合理,我们有必要对国际上大多数国家的通常做法作一分析和研究,以得出判定政治犯罪的公正与合理的标准。

对于什么样的人属于政治犯及对政治犯不引渡原则的第一次重要限制是比利时在其引渡法中规定的“行刺条款”,即对暗杀或企图暗杀政府首脑或其家庭成员的犯罪不适用政治犯不引渡原则。所谓“行刺条款”产生的简要经过及原因是这样:1855年初,由于比利时法院以政治犯不引渡为由拒绝引渡被指控企图毁坏载有拿破仑三世的火车的两名法国人朱勒斯(Jules)和色莱斯丁·杰奎(Celestin Jacquin),法国于第二年初撤回了引渡请求。比利时对此事感到不安,害怕与法国发生战争,于是在其引渡法中规定了该条款,即在1856年3月22日比利时制定的法律中规定,杀害外国国家元首或其家属不属政治犯罪,不适用不引渡原则。此后,有些国家开始把政治犯分为纯粹的和相对的两种。纯粹的政治犯罪是指革命和组织非法的政治结社等专门侵害政治秩序的行为。对这类行为,很容易适用政治犯不引渡原则。相对的政治犯罪是犯有与侵害政治秩序有关联的普通犯罪,又分为复合罪和结合罪两种。前者例如为推翻君主制而暗杀君主的情况,虽然只有一个行为,却同时构成政治罪和普通罪。后者如参加革命暴动进行放火,有两个以上的行为,分别构成政治罪和普通罪。这种相对的政治罪,如何适用政治犯不引渡原则,常常成为争执的问题。有人认为,如果普通罪因素超过政治罪因素,就要对罪犯进行引渡;相反,则适用政治犯不引渡原则。这种观点影响很大。目前不少国家对政治犯的确定都采取了纯粹的政治犯罪观点,关于承认对纯粹的政治犯罪如叛国、叛乱和间谍活动等不予引渡的争论较小,但对于相对的政治犯罪,如出于政治动机而犯的暗杀、放火、伤害等罪适用政治犯不引渡原则的反对的呼声越来越高。反对者认为,这些相对的政治犯罪行为造成了极其严重的后果,不能因其可颂扬的政治动机而使之合法化。相对政治犯罪不适用政治犯不引渡原则被美、欧国家所接受,如《美洲国家间引渡条约》和《欧洲国家间引渡条约》都是这样规定的。^[9]

从国际法角度看,把政治犯罪分为纯粹的政治犯罪和相对的政治犯罪是不可取的,与《联合国宪章》及联合国有关决议相违背。如1945年《联合国宪章》确立了联合国的目标和准则,即保护平等权、自由权、并鼓励尊重不分种族、性别、语言、宗教信仰的人权和基本自由。1948年《世界人权宣言》具体规定了对人权的保护,被认为是国际法普遍准则的权威性声明。1966年通过的《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》承认“人生来具有的尊严”和“人类大家庭所有成员平等和不可侵犯的权利”,并号召缔约国采取积极措施,并通过相互间的协助和合作,为全面实现公约中承认的权利而作出积极贡献。联合国大会1960年12月14日通过的《给予殖民地国家和人民独立宣言》指出,镇压、统治、剥削外国人,均构成对人权的否定,所有的人都有自决权、自由权和独立权,人民有为这些目的斗争并寻求和接受

[9] 请参见马骏主编:《国际法知识辞典》,陕西人民出版社1993年版,第223页;端木正主编:《国际法》,北京大学出版社1997年版,第138页。

支持的权利。根据以上国际条约和文件的精神,我认为那些长期破坏基本人权的政府是非法的,人民有权推翻它,以保证人民的自决权及人民自由、平等参政的权利。如果认为暗杀是禁止使用的手段,而当以反对压迫、保障基本人权为由暗杀了一个暴君时,则这种暗杀应是被允许的。在这种情况下,诛戮暴君可能会被看作是在国际社会不能采取有效措施的情况下,代表国际社会对违反国际法行为的惩罚。实际上,这种反抗政府压迫的行为,是行为人在政府否定他们基本权利时通过有限制的、适当的行为而行使其自卫权,以保护其基本人权,这同时也是对国际法基本原则的维护。这种犯罪如果按所谓纯粹政治犯罪的标准来看,显然不属于纯粹的政治犯罪,但从实质看,它却是地地道道的政治犯罪,是人民争取自己的合法权利的一种必要的手段。推翻暴政,从历史上看都是通过武力(包括暗杀)来实现的,很少有完全通过和平方法实现的。美国获得独立、法国推翻封建王朝建立资产阶级共和国,都是通过武力来实现的。另外,如果把所谓相对的政治犯罪不看成为政治犯,还会出现非常严重的后果:信奉犹太教的德国公民因暗杀希特勒未遂并逃到美国,难道我们应当将其引渡回纳粹德国吗?如果他们只是想逃离集中营,且使用武器杀害的只是门卫和士兵,我们应将他们引渡吗?如果他们在逃跑过程中,为了阻止纳粹对同伴的检查,炸毁了火车及连接德国与外国的铁轨,能以他们使用爆炸物和火器毁坏国际重要公共交通设施而将他们引渡吗?对在试图推翻纳粹政权的暴动中不成功的暴动者难道应予以引渡吗?正确的回答当然是否定的。这种革命行动必须受到法律的保护,也才符合正义的观念。

从以上的分析中我们可以得出这样的结论:从国际法的角度看,即根据《联合国宪章》及联合国通过的有关决议和文件的规定看,把政治犯分为纯粹的政治犯和相对的政治犯,把相对的政治犯排除在政治犯以外是不合法(不合国际法)及不合理的。公正的做法应是以《联合国宪章》及联合国通过的决议和文件规定的原则为准则,对凡是为了维护这些原则和准则而进行斗争的人,当他们被本国政府或第三国政府追捕而要求政治避难时,他们应当被看成政治犯,享受法律的保护。

还有一点应提及的是,恐怖主义是否合法,有恐怖主义活动的人要求政治避难时,是否当成政治犯。这个问题也很复杂。究其原因主要有两个方面:其一,由于国际恐怖主义产生、发展的原因及其活动背景十分复杂,目前国际社会对国际恐怖主义尚没有一个统一的法律定义。这种状况不利于国际社会对国际恐怖主义活动采取一致行为,也影响到各国在反对国际恐怖主义方面进行有效的合作。其二,对恐怖主义活动是否合法的矛盾观点表现在联合国大会采取措施防止国际恐怖主义的 1972 年 3034 号决议中。大会对日益增长的危害或夺取人类生命或危害基本自由的暴行表示了深切的关注,谴责了殖民主义、种族主义和外国列强对基本自由和人权的镇压和恐怖活动,同时,决议也确认了所有人的不可剥夺的自决权、独立权及民族解放运动的合法性。联合国大会 1976 年 12 月 15 日 31/102 号决议重申了对恐怖主义活动的矛盾观点——此种行为虽然是非常残暴的,但如果是由被压迫人民实施的,则是合法的。对恐怖主义是否合法的争论的具体反映,就是对这种行为是否适用政治犯不引渡原则的不同观点。1963 年《东京公约》谴责了对航空器非法的干预、夺取和控制的行为,但同时声明,公约不规定任何引渡义务。这个复杂问题,目前还无法解决。

总之,从国际法的角度看待政治犯,应掌握两条:一是为政治目的或政治原因而犯罪,最明显的是为改变现存的政治制度而进行的犯罪;二是这种政治原因的犯罪必须符合公认的国际法准则。对于违反公认的国际法准则的犯罪,即犯有国际罪行的人,应排除在政治犯以外。根

据国际法委员会 1979 年 7 月拟定的《关于国家责任的条文草案》第 19 条第 3 款规定, 凡犯有下列罪行的人都叫犯有国际罪行, 而被排除在政治犯以外, 这些罪行是:

- “(a) 严重违背对维持国际和平与安全具有根本重要性的国际义务, 例如禁止侵略的义务;
- (b) 严重违背对维护各国人民的自决权利具有根本重要性的国际义务, 例如禁止以武力建立或维持殖民统治的义务;
- (c) 大规模地严重违背对保护人类具有根本重要性的国际义务, 例如禁止奴隶制度、灭绝种族和种族隔离的义务;
- (d) 严重违背对维护和保全人类环境具有根本重要性的国际义务, 例如禁止大规模污染大气层或海洋的义务。”

三、对解决在执行政治犯不引渡原则中产生分歧的思考

由于迄今对什么是政治犯尚没有一个统一的法律定义, 也缺乏一个综合性的政治犯不引渡的国际公约, 因而给国际社会对执行政治犯不引渡原则、采取一致行动和进行有效合作造成了不利的影晌。因此, 有必要在法律上确立一个为各国普遍接受的政治犯的定义, 并制定一个综合性的政治犯不引渡的国际公约。为了完成上述任务, 各国应以《联合国宪章》及联合国通过的有关决议为依据, 在不违反国际法准则的前提下, 通过平等协商和对话尽快解决下列三个问题: (一) 讨论政治犯的定义及其表现形式; (二) 讨论加强在执行政治犯不引渡原则时的国际合作措施; (三) 讨论是否制定一个综合性的政治犯不引渡国际公约。此外, 对该原则的适用, 除结合国际法有关规定考虑外, 还需要在分析每一案例具体情况的基础上作出决定, 以求得问题的公正解决。