

1994 年《消除国际恐怖主义措施宣言》和 1996 年补充 1994 年《消除国际恐怖主义措施宣言》的宣言

作者：罗汉·佩雷拉

原斯里兰卡外交部法律顾问

1996 年 12 月 17 日大会第 51/210 号决议（消除国际恐怖主义的措施）所设特设委员会主席

1994 年《消除国际恐怖主义措施宣言》

历史背景

20 世纪 70 年代，联合国内部对于消除国际恐怖主义措施这一主题的讨论主要体现为对“恐怖主义”定义的争论。有些人称，必须对这一词语进行准确定义，并将其与民族解放斗争中的行为明显区别开来，以便准确界定这一概念所涉及的不同因素。有人进一步主张，在对其根本原因进行研究之前不能采取消除国际恐怖主义的执法措施。但是，也有些人认为，鉴于在这一问题上存在的政治分歧，预先对恐怖主义进行定义既不现实也不可取，而且对根本原因的研究也不应拖延在采取法律措施打击和消除恐怖主义方面进行国际合作的迫切需求。

尽管存在着定义争论以及之后针对此问题的两分做法，值得注意的是，国际社会在制定法律规范以解决打击恐怖主义问题时采取了现在所指的“局部性做法”。这一务实做法的特点是通过一系列专门公约，每项公约都针对某一具体犯罪行为，包括恐怖分子最有可能实施的滥用暴力的犯罪行为，并规定各国义务引渡或起诉罪犯。

继早期打击空中劫持的公约之后，通过了多项专门公约来应对新的、不同形式和表现的恐怖主义，比如劫持人质、针对机场和民航设施的非法行为以及针对海上航行安全的非法行为。

局部性做法着眼于通过建立最广泛的条约义务网络，促使各国毫无例外地引渡或起诉恐怖分子，从而排除恐怖分子可能采取的各种办法。

谈判历史上的重大发展和关键条款总结

20 世纪 90 年代，恐怖主义活动在世界很多地区迅速扩大和蔓延。恐怖组织和其他参与贩毒、偷运人口、非法武器交易、洗钱、走私核材料和其他潜在危险材料等有组织犯罪的犯罪集团之间显现出越来越多的危险联系，必须以加强国际合作的方式做出协调一致的应对。

一些新问题需要立刻获得国际社会的重视，例如国家的直接或间接参与，包括通过利用领土实施针对其他国家的恐怖行为、资助恐怖主义活动、滥用政治庇护和难民地位实施针对其他国家的恐怖行为。缔结新的局部性条约还需要获得成员国的广泛认同。在此背景下，首选的备选方案是协商并通过一个全面的《原则宣言》

，以解决问题的主要方面。因此，1994年12月9日联合国大会第49/60号决议通过了《消除国际恐怖主义措施宣言》（以下称《宣言》）。

《宣言》序言第8段反映了审议过程中对必须全面打击恐怖主义的关注。

“又深信未来维持国际和平与安全，必须做的一项工作是制止国际恐怖主义行为，包括国家直接或间接介入的此种行为，”

《宣言》第二部分进一步阐述国家参与恐怖主义活动的问题，这已成为最近公约谈判中的一个有争议问题。因此，根据《联合国宪章》和《关于国家间依〈联合国宪章〉建立友好关系与合作的国际法原则声明》，在这一部分纳入了不得利用国家领土实施针对另一国家的恐怖主义活动的原则。

“各国必须本着《联合国宪章》的宗旨和原则及国际法的其他有关规则，不要组织、怂恿、协助或参与其他国家境内的恐怖主义行为，或默许或鼓励在其境内从事以干出此种行为为目的的活动；”（第4段）

与不得利用国家领土实施针对另一国家的恐怖主义活动的概念相关的一个方面是可能滥用庇护或难民地位实施针对另一国家的恐怖主义活动。因此，第5(f)段要求各国采取适当措施，在给予庇护之前确保请求庇护者未曾从事恐怖主义活动，并在给予庇护之后确保难民身份不被与第5(a)段的规定相违的方式利用。

这一规定的谈判涉及到竞争原则间的微妙平衡，即一方面必须维护一般国际法，尤其是可适用的国际公约所承认的领土庇护和难民地位的不可侵犯，另一方面，必须防止滥用这种地位在另一国家实施恐怖主义活动。因此，在滥用难民地位方面，《宣言》第5段敦促各国采取“有效而坚决的措施”，并清楚地阐明这些措施必须“按照国际法和国际人权标准的有关规定”。

与《宣言》相关的折衷在《补充1994年消除国际恐怖主义措施宣言的宣言》（1996年《补充宣言》）以及其他随后的法律举措中再次出现。

另一重要发展是在《宣言》中承认政治和其他相关的因素不能作为恐怖主义活动的理由。因此，《宣言》第3段规定：

“为了政治目的而故意或蓄意在一般公众、某一群人或某些人之中引起恐怖状态的犯罪行为，不论引用何种政治、思想、意识形态、种族、人种、宗教或其他性质的考虑作为借口，在任何情况下都是无正当理由可言的；”

该领域随后将要进行谈判的法律文书将更清楚地强调政治因素或动机不能作为恐怖主义辩护的理由。

该《宣言》还设想在成员国间开展实际合作措施，作为打击恐怖主义的预防性措施，如《宣言》第5(d)段和第6段所述，其中包括：

(a) 加强预防和打击恐怖主义方面的信息交流；

- (b) 有效执行相关国际公约，包括使国内立法与这些公约相一致；以及
- (c) 在双边、区域和多边基础上缔结司法互助和引渡协定。

此外，授权秘书长通过采取具体的实际措施加强国际合作，从而协助《宣言》的执行，包括通过收集现有与恐怖主义相关的双边和多边条约现状和执行情况数据，编制关于预防和制止国际恐怖主义的国家法律和规定简编，编制一份与国际恐怖主义相关的现行国际法律文书的分析审查，以协助各国确定这些文书中没有涉及但可以解决的问题，从而进一步发展一个对付国际恐怖主义的综合性公约法律框架。

法律文书对后续法律发展的影响

《宣言》有助于将某些标准具体化，以便在以后作为条约原则纳入之后的法律文书中。

在打击恐怖主义的各种措施中，《宣言》重申不得利用国家领土实施针对另一国家的敌对行动表明了其特殊重要性，并确定了其纳入之后法律文书的途径，如《制止核恐怖主义行为国际公约》（2005年）和《制止国际恐怖主义全面公约》草案。

《宣言》率先纳入了不滥用庇护或难民地位的原则，1996年《补充宣言》和随后的《制止国际恐怖主义全面公约》草案做出了进一步详细阐述。

《宣言》的一个重要的贡献或许就是阐述了政治目的或相关因素不得作为故意或蓄意在一般公众之中引起恐怖状态的正当理由这一原则。该原则为之后提出的另一原则奠定了基础，即在引渡中恐怖主义罪行视为不属于“政治犯罪”，如之后的局部性公约所述。

最后，呼吁对与国际恐怖主义相关的现行国际法律文书进行分析审查，以协助各国确定这些文书中没有涉及但可以解决的问题，从而进一步发展一个综合性公约法律框架，由此，《宣言》为之后的“新一代”公约铺平了道路。《制止恐怖主义爆炸的国际公约》以及目前正在谈判中的《制止国际恐怖主义全面公约》草案就是开端。事实上，联合国秘书长在1996年关于消除恐怖主义措施的就已确定了多个尚未制定条约的恐怖活动领域，包括恐怖爆炸事件、恐怖分子筹款和以恐怖主义为目的使用大规模杀伤性武器，并得出结论认为必须在这些领域制订国际法律文书（A/51/336和Add.1）。

1996年补充1994年《消除国际恐怖主义措施宣言》的宣言

谈判历史上的重大发展和关键条款总结

1996年12月17日大会第51/210号决议通过的1996年《补充宣言》的首要重点是滥用难民地位以实施针对第三国的恐怖主义活动的问题。这一问题已经越来越引起国际社会的关注，尤其是难民安置国。在此问题上的谈判表明有必要在两方面求得谨慎平衡，即一方面必须制止以恐怖主义为目的滥用难民地位，另一方面必

须适当考虑人权因素。1996 年《补充宣言》的序言和执行规定体现出在这一方面所取得的微妙平衡。

序言第 6 段指出《关于难民地位的公约》（1951 年）（以下称《难民公约》）并未提供向恐怖活动的罪犯提供保护的依据。在此背景下，它还指出《难民公约》第 1、2、32 和 33 条特别述及此公约不适用的依据，如申请难民地位的人犯下了严重罪行。

这一规定在序言第 7 段中得到平衡，其中强调各国必须充分遵守其在《难民公约》和 1967 年《议定书》下的义务，包括不驱回原则，即不将难民遣返至他们的生命或自由可能由于其种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解而受到威胁的地方。1996 年《补充宣言》申明“本宣言不影响该公约和《议定书》及其他国际法规定所提供的保护。”

1996 年《补充宣言》的执行部分保持了在这些对立因素之间所要达成的平衡并在序言部分有所体现。因此，1996 年《补充宣言》第 3 段所阐述的措施必须“根据本国法律和国际法的有关规定，包括根据国际人权标准……”

按照上述规定，各国在提供难民地位前必须采取适当措施确保寻求庇护人未参与恐怖行动。在这一方面，应考虑相关的信息，包括寻求庇护者是否受到调查，或被指控或已被判决犯有与恐怖主义有关的罪行。在给予难民地位后，各国也同样有义务考虑相关信息，以确认不会利用难民地位来准备或组织针对其他国家或其公民的恐怖活动。

1996 年《补充宣言》第 4 段强调，寻求庇护人在申请庇护期间不能免于对恐怖活动的起诉。这符合国际社会对防止向恐怖分子提供避风港这一问题的关注。

与防止滥用庇护地位相关的规定对随后的法律文书产生了显著影响，正如《制止国际恐怖主义全面公约》草案的条款所体现的。该草案基本上是以 1996 年《补充宣言》的规定为模本，同时还考虑到必须以人权法和人权标准来平衡防止滥用庇护地位的义务。

1996 年《补充宣言》在第 5 段中重申必须确保成员国开展有效合作，以便将参与恐怖主义行为的人绳之以法。在这一方面，特别强调各成员国承诺根据国内法律采取一切适当步骤，将恐怖分子加以引渡，或将案件提交本国主管当局进行起诉。

1996 年《补充宣言》对后续法律发展的影响

1996 年《补充宣言》第 6 段对“恐怖主义犯罪视为不属于政治犯罪”从而不形成一种引渡例外情形的原则做出了巨大贡献，由此延续了从 1994 年《宣言》开始的趋势。1996 年《补充宣言》通过鼓励各国在签订或使用引渡协议时“不要将与危及人身安全或对人身安全构成实际威胁的恐怖主义有关的罪行视为不属于引渡协定范围的政治罪行，不论是引用何种动机来为这种罪行辩解”，从而进一步促进此原则的发展。从《制止恐怖主义爆炸的国际公约》（1997 年）开始，通过纳入“新一代”局部性公约，这一重要原则成为了一项条约义务。

对于国际恐怖主义方面国际法的发展，另一重大贡献是附载 1996 年《补充宣言》之决议。该决议为更多反恐法律文书的谈判提供了一个框架，填补了秘书长报告中确定的空白。该决议第 9 段规定了设立一个特设委员会，“以拟订一项制止恐怖主义爆炸事件的国际公约，并随后拟订一项制止核恐怖主义行为的国际公约，以补充现有的国际文书；接着再研究如何进一步发展一个对付国际恐怖主义的综合性公约法律框架”。在该委员会框架内商讨“新一代”局部性公约：《制止恐怖主义爆炸的国际公约》（1997 年）、《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》（1999 年）和《制止核恐怖主义行为国际公约》（2005 年）。特设委员会目前正在就《制止国际恐怖主义全面公约》草案（截至 2008 年 9 月）进行谈判。

参考资料

A. 法律文书

《关于难民地位的公约》，日内瓦，1951 年 7 月 28 日，联合国，《条约汇编》，第 189 卷，第 137 页。

《关于国家间友好关系与合作的国际法原则声明》，1970 年 10 月 24 日大会第 2625(XXV)号决议。

《制止恐怖主义爆炸的国际公约》，纽约，1997 年 12 月 15 日，联合国，《条约汇编》，第 2149 卷，第 256 页。

《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，纽约，1999 年 12 月 9 日，联合国，《条约汇编》，第 2178 卷，第 197 页。

《制止核恐怖主义行为国际公约》，纽约，2005 年 4 月 13 日，2005 年 4 月 13 日大会第 59/290 号决议。

B. 文件

秘书长关于消除国际恐怖主义措施的报告，1996 年 9 月 6 日 (A/51/336 和 Add.1)。