

制止核恐怖主义行为国际公约

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

历史渊源

大会1996年12月17日第51/210号决议（消除国际恐怖主义的措施）所设联合国特设委员会由大会授权作为一项优先事项拟订《制止恐怖主义爆炸的国际公约》（下称《制止恐怖主义爆炸公约》）以及其后的《制止核恐怖主义行为国际公约》（以下简称《制止核恐怖主义公约》）。

冷战时期的国际社会一直担心会出现恐怖分子掌握核武器或材料的可怕情形。有报告称大量浓缩可裂变材料——主要来自前苏维埃社会主义共和国联盟（苏联）——下落不明，人们不禁担心这种材料正自由地跨越中亚的国际边界走私。还应当想到的是，1980年的《核材料实物保护公约》是目前有关这一问题的唯一一项国际公约，其范围仅涉及用于和平目的的核材料，不涉及军事性质的核材料。

就是在这种背景下，特设委员会于1998年着手开展工作，依据俄罗斯联邦提交的案文，草拟了《制止核恐怖主义行为国际公约》。该《公约》于2005年4月13日获得大会通过，并于2005年9月14日开放供签字。

谈判过程中的重大进展和关键条款摘要

《公约》规定缔约国有义务在其国内法中将《公约》范围内的犯罪定为刑事犯罪，并根据这些犯罪的严重性质规定适当的刑罚。此外，《公约》还规定有义务在必要时对其所述犯罪实施境内和境外管辖。

《制止核恐怖主义公约》秉承其先前的各部门性公约，以“引渡或起诉”制度作为自身的基础。为强化该制度，《公约》还包含了较早的部门性公约中的标准条款，特别是，将《公约》所述犯罪视为任何引渡条约中的可引渡罪行、特殊引渡的可能性、在缺乏相关条约时将《公约》视作实施引渡的法律基础、修正现有引渡条约条款以使其符合《公约》的规定。

第十三条第五款的后一项规定涉及对现有引渡条约条款的修正，其法律效力是出于引渡目的将《公约》所界定的犯罪作为“非政治”犯罪对待，在第十五条的背景下，这项规定显得尤其重要。因此，不能仅以此类犯罪涉及政治犯罪、或与政治犯罪有关、或出于政治动机为由拒绝关于引渡或相互司法协助的申请。

因此，考虑到涉及使用核材料或放射性材料的罪行令人发指且具有滥杀滥伤的性质，实施《公约》所规定罪行的罪犯无权享有适用于在逃犯的“众所周知”的抗辩，也即“政治罪行豁免”。这一规定的起源可追溯至1996年的《补充1994年消除国际恐怖主义措施宣言的宣言》以及“新一代”的部门性公约，该规定特别遵

循了《制止恐怖主义爆炸公约》（见1994年《消除国际恐怖主义措施宣言》的介绍性说明）。

根据《公约》第七条，各缔约国有义务开展合作，特别是，通过采取一切切实可行的措施，在各自境内防止和制止为在其境内外实施《公约》第二条所述犯罪而进行的犯罪预备行为；通过交换准确和经核实的情报并协调行政措施和其他措施，侦查、防止、制止和调查此类罪行，并将被控实施这些犯罪的人提起公诉。

为防止出现《公约》所述罪行，缔约方有义务根据第八条的规定，尽一切努力采取恰当措施确保对放射性材料的保护，同时兼顾国际原子能机构（原子能机构）的相关建议和职能。

如第十八条所述，《公约》的创新性条款涉及非法使用核材料或放射性材料的问题，其中对危机后局势下可能出现的各种问题的特殊性质做出了规定。因此，根据第十八条第一款，当出现《公约》第二条所述犯罪之后，在收缴或以其他方式控制放射性材料、装置或核设施时，拥有此类物项的缔约国应：

- (a) 采取步骤使放射性材料、装置或核设施无害化；
- (b) 确保根据适用的原子能机构保障监督条款保管所有核材料；以及
- (c) 注意到国际原子能机构公布的实物保护建议以及健康和安全标准。

本条还详细规定了，特别是，结束与《公约》所述罪行有关的诉讼之后的归还和储存方式。因此，经与所涉缔约国特别是就归还和储存方式协商后，缔约国应将任何放射性材料、装置或核设施归还其所有国、或拥有这些放射性材料、装置或设施的自然人或法人为其公民或居民的缔约国、或该物项在其境内被窃或以其他方式非法获取的缔约国。

本条还述及适用于放射性或核材料持有问题的特殊制度。因此，例如，第十八条第三款（b）项述及缔约国违法持有放射性材料、装置或核设施的情形。在这种情况下，缔约国有义务确保尽快向可合法持有放射性材料、装置或核设施并且按照本条第一款的要求（与提供无害、安全和实物保护有关）提供了必要保证的国家移交。

在放射性材料、装置或核设施不属于任何缔约国或缔约国公民或居民所有，或并非在某一缔约国境内被窃或以其他方式非法获取，或没有国家愿意接收此类物项的情况下，需要与有关国家和任何相关国际组织协商另行做出决定。

这些详细的条款承认适用于持有放射性材料、装置或核设施的特殊制度以及与此类物项的无害化和实物保护相关具体条件有关的特殊制度，同时还强调了拥有必要能力在危机后局势下提供援助的国家的特殊作用以及原子能机构等拥有专门授权的国际组织在这种局势下的中心地位。

持有放射性材料、装置或核设施的缔约国因此不妨请求其他国家和相关国际组织——特别是原子能机构提供援助与合作，鼓励这些国家和组织最大限度地提供援助。还要求涉及处置或保留放射性材料、装置或核设施的缔约国将此类物项的处置或保留方式通报原子能机构总干事。

必须在谈判期间解决的关键问题之一就是《公约》的适用范围问题，该问题导致关于《公约》案文的协定延迟数年。一些国家争辩说，既然核材料及核反应堆为国家持有或控制，必须充分解决使用核武器或威胁使用核武器的合法性问题，因此，国家行为者的行为也应纳入拟议《公约》的范围内。

不过，其他国家指出，现有部门性公约所依据的法律制度本质上是执法制度，仅侧重于实施了恐怖主义性质的具体行为的个人的刑事责任，但谨慎地避开了受国际法其他原则管辖的国家的责任。这些国家争论说，《制止核恐怖主义公约》的立场不会有任何不同。

最终根据一份包含序言部分和业务规定的一揽子协定解决了这一问题，其目的是：

- (a) 将国家行为者实施的、由其他法律约束的行为类别排除在《公约》范围之外；以及
- (b) 澄清此种排除并不意味有罪不罚，而是酌情对此类行为使用其他法律。

因此，《公约》的序言部分规定：

“注意到国家军事部队的活动由本公约框架以外的国际法规则规定，某些行动被排除在本公约适用范围之外并非是容许不合法行为或使不合法行为合法化，或禁止根据其他法律提出起诉”（第十三段）。

本规定以《制止恐怖主义爆炸公约》中的类似规定为基础，后者是在把国家军事部队的活动排除在《公约》范围之外的背景下制定的。

第四条第四款所述业务规定对序言部分进行了强化，旨在描述《公约》的范围并排除其他可适用的制度。该款规定：

“本公约不以任何方式涉及，也不能被解释为以任何方式涉及国家使用核武器或威胁使用核武器的合法性问题。”

本规定以墨西哥提出的一项提案为基础，其中对本条第二款和第三款进行了适当平衡（分别排除了国家武装部队和军事部队的活动，并且此类排除不等同于有罪不罚），从而被各代表团广泛接受。

考虑到其他法律制度也适用于此类行为，而且事实上此种排除并不意味着有罪不罚，因此《公约》第四条与序言部分相结合，共同强调了被排除在《公约》范围之外的具体行为。还认识到《制止核恐怖主义公约》作为一项执法文书并不涉及使用核武器或威胁使用核武器的合法性问题，这一问题需由可适用的特别制度加以解决。

对后续法律发展的影响

在正在进行的有关《关于国际恐怖主义的全面公约》草案的谈判中，再次出现了类似问题，涉及《公约》的适用范围、国家行为者在恐怖主义行为方面的责任问题以及将国家军事部队排除在《公约》范围之外的问题。

虽然在谈判中采取的办法与《制止核恐怖主义公约》采取的办法类似，也即“指出”可适用的法律制度，但考虑到《关于国际恐怖主义的全面公约》草案的范围和非部门性，还需要达成妥协。

在这种情况下，还应适当注意到，在达成关于《制止核恐怖主义公约》的共识之际，一般认为《制止核恐怖主义公约》草案的拟订工作是一个必须根据其自身价值加以考虑的特例问题，而且应当单独解决与草案有关的未决问题，而不是将其与《全面公约》草案的相关未决问题放在一起解决。

参考资料

《核材料实物保护公约》，1979年10月26日，联合国，《条约汇编》，第1456卷，第101页。

《消除国际恐怖主义措施宣言》，大会1994年12月9日第49/60号决议（消除国际恐怖主义的措施）。

《补充1994年消除国际恐怖主义措施宣言的宣言》，大会1996年12月17日第51/210号决议（消除国际恐怖主义的措施）。

《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。