

《制止核恐怖主义行为国际公约》生效

作者:
David P. Fidler
日期:
2007年7月5日

2007年7月7日,《制止核恐怖主义行为国际公约》[\[1\]](#)生效。7月7日是收到第22份批准文书(孟加拉国)后的第30天,该《公约》生效所需的条件已经满足(第二十五条第一款)。本期《洞察》描述了该《公约》及其在防止核恐怖主义行为方面在全球努力中的地位。

《公约》背景

关于制止核恐怖主义行为条约的想法起源于1990年代,当时人们越来越担心恐怖分子使用核材料或放射性材料的威胁。对恐怖分子获得核材料的担忧可以追溯到更早期,1980年通过的《核材料实物保护公约》就说明了这一点。[\[2\]](#)冷战后对恐怖主义,特别是涉及生物、化学、核或放射性制剂的恐怖主义的恐惧剧增,导致联合国大会于1996年12月成立了一个特设委员会,其任务是“拟订一项制止恐怖主义爆炸的国际公约,紧接着拟订一项制止核恐怖主义行为的国际公约,以补充现有的相关国际文书,并在此后探讨如何进一步制定处理国际恐怖主义问题的公约的全面法律框架。”[\[3\]](#)

特设委员会[\[4\]](#)自成立以来,制定了三项条约,联合国大会已通过并已生效:《制止恐怖主义爆炸的国际公约》(1997年通过;2001年生效);[\[5\]](#)《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》(1999年通过;2002年生效);[\[6\]](#)和《制止核恐怖主义行为国际公约》(《公约》)(2005年通过;2007年生效)。[\[7\]](#)因此,《制止核恐怖主义行为国际公约》是2001年9月11日之后通过的第一个反恐怖主义条约。尽管许多国际法律文书与核恐怖主义有关,但联合国大会和特设委员会还是制定了该《公约》,因为“现有的多边法律规定并不足以应付这些攻击”。[\[8\]](#)

《公约》概览

《公约》采用了许多以前反恐条约采取的办法。它要求缔约国在本国法律中将某些行为定为刑事犯罪,确立对此类犯罪的管辖权,起诉或引渡被指控犯有所述刑事罪行的人,并就《公约》的目标开展合作和司法协助。熟悉并经常使用这种方法有助于谈判取得进展,但这一策略是否足以打击核恐怖主义仍存在疑问。以下各段更详细地描述了《公约》的实质性条款,并确定了谈判期间出现的一些问题。

《公约》规定的罪行

第二条定义了哪些行为构成《公约》意义上的犯罪。任何人非法和故意拥有放射性材料，或制造或拥有任何核或放射性爆炸或扩散装置（或企图这样做），目的是致使（1）死亡或人体受到严重伤害，或（2）财产或环境受到重大损害，即犯有《公约》规定的罪行。^[9]如果任何人非法和故意利用任何放射性材料或扩散装置，或以致使放射性材料外泄或有外泄危险的方式利用或破坏核设施（或企图这样做），目的是（1）致使死亡或人体遭到严重伤害，（2）致使财产或环境受到重大损害，或（3）迫使某一自然人或法人、某一国际组织或某一国家实施或不实施某一行为，也犯有《公约》规定的罪行。如果一个人作为共犯参与犯罪，组织或指挥他人犯罪，或以任何其他方式协助一群有共同目的的人实施犯罪，那么该人也犯有《公约》规定的罪行。

《公约》规定的国家刑法义务

《公约》要求缔约国在其国内法中将第二条所述犯罪定为刑事犯罪行为，并根据这些犯罪的严重性质规定适当的刑罚（第五条）。当罪行发生在（1）缔约国境内，（2）悬挂缔约国国旗的船舶或根据缔约国法律登记的航空器上，或（3）犯罪行为人是缔约国国民（第九条第一款），缔约国必须确立对第二条所述犯罪的管辖权。当犯罪（1）对象为缔约国国民，（2）对象为缔约国设在国外的政府设施，或（3）犯罪行为人是其惯常居所在缔约国境内的无国籍人（第九条第二款），缔约国可确立对这些犯罪的管辖权。

缔约国必须在进行适当调查后，起诉或引渡被指控犯有第二条所述犯罪的人（第十和十一条）。缔约国必须确保国内法对此类刑事犯罪没有管辖权（第六条）。国内法还必须规定《公约》中所述罪行为可引渡罪行（第十三条），不得为了引渡或司法协助的目的将此类罪行视为政治罪（第十五条）。在对被指控犯有第二条所述犯罪的人进行调查或提起刑事诉讼或引渡程序方面，缔约国应相互提供最大程度的协助（第十四条）。

如果被请求协助的缔约国有实质理由相信，提出引渡或司法协助请求的目的是因某人的种族、宗教、国籍、族裔或政治观点而对该人进行起诉或惩罚，则不产生引渡或提供司法协助的义务（第十六条）。《公约》还规定，被指控犯有核恐怖主义罪行的人享有特定权利，包括与其国籍国代表联系和接受其访问的权利（第十条）^[10]及符合其所在国法律的一切权利和可适用的国际法规定的权利与保障（第十二条）。

不适用《公约》的情况

《公约》不适用于在单个缔约国境内实施且满足下列情况的罪行：（1）被指控罪犯和被害人是该缔约国的国民，（2）被指控罪犯在该缔约国境内被发现，以及（3）没有其他缔约国具有根据《公约》行使管辖权的基础的情况（第三条）。

谈判遇到了关于《公约》是否应适用于涉及核材料或核武器的国家行为的分歧。据南非谈判协调员说，“一些代表团关切的是，该公约免除了对军事活动和人员就条约所述类似罪行的起诉。其他代表团本希望看到防范国家行为体实施涉及核武器或核材料的恐怖主义行为。”^[11]这些关于《公约》范围的谈判分歧与各国威胁或使用核武器的合法性的长期争议有关。^[12]

为了以协商一致的方式通过，《公约》没有涉及国家和军队拥有和使用核武器和核材料的问题。因此，《公约》不适用于武装冲突期间受国际人道法管辖的武装部队的活动，也不适用于缔约国军事部队在执行公务时开展的活动，只要这些活动受其他国际法规则管辖（第四条第二款）。

《公约》没有以任何方式处理各国使用或威胁使用核武器的合法性问题（第四条第三款）。

处理放射性材料、装置或核设施

遇犯罪发生，在收缴或以其他方式获得放射性材料、装置或核设施后，缔约国应使这些材料、装置或设施无害化，并确保根据国际原子能机构的保障条款保管任何核材料（第十八条第一款）。

《公约》还规定将放射性材料、装置或核设施归还其所属或被盗的缔约国（第十八条）。

为了防止《公约》所述犯罪，缔约国应竭尽全力采取措施确保放射性材料受到保护，并考虑到国际原子能机构（原子能机构）的建议（第八条）。鉴于预防放射性材料被恐怖分子盗窃或转移的重要性，《公约》对预防义务采取的非常简短和一般性的做法并没有推动国际法方面的预防议程。

《公约》实施的背景和前景

《公约》一经生效，就成为越来越多旨在防止和应对核恐怖主义行为文书和倡议的一部分。自2001年9月11日恐怖袭击以来，各国为应对核恐怖主义威胁作出了一系列努力，包括：

- 制定国际原子能机构防止核恐怖主义活动计划（2002年）；[\[13\]](#)
- 八国集团创建防止大规模毁灭性武器扩散全球伙伴关系（2003年）；[\[14\]](#)
- 启动由美国主导的不扩散安全倡议，以拦截与大规模毁灭性武器有关的货运，并阻止与扩散有关的资助（2003年）；[\[15\]](#)
- 通过联合国安全理事会第1540号决议，要求联合国会员国颁布本国法律措施，防止大规模毁灭性武器向非国家行为体扩散（2004年）；[\[16\]](#)
- 1980年《核材料实物保护公约》修正案，除其他条款外，扩大了保障核材料储存和运输安全的义务，并将破坏民用核设施定为犯罪（2005年）；[\[17\]](#)
- 设立国际原子能机构保障与核查咨询委员会，探讨改进保障监督和执行《不扩散核武器条约》的战略（2005年）；[\[18\]](#)
- 创建美国-俄罗斯布拉迪斯拉发核保安合作倡议，扩大改善核安全的双边努力（2005年）；[\[19\]](#)和
- 启动美国-俄罗斯领导的打击核恐怖主义全球倡议（2006年）。[\[20\]](#)

尽管近年来朝鲜和伊朗的行动引发的对各国核扩散的关切占据了头条新闻，但防止核恐怖主义的持续国际活动（现已包括具有法律约束力的《制止核恐怖主义行为国际公约》）表明许多国家仍然关切这一威胁，并愿意将国际法律文书纳入打击核恐怖主义的斗争中。《公约》对这些努力的贡献将随着缔约国数量的增加而增加[\[21\]](#)，缔约国执行《公约》将加强其他旨在打击核恐怖主义行为的国家、双边和多边活动。

这些不同的双边和多边活动结合起来，形成了一个针对核恐怖主义威胁的“预防网络”。然而，构成网络的倡议和文书并没有消除人们的关切，即反对核恐怖主义的制度仍然没有包含具体、详细的保护放射性材料和核设施免遭恐怖分子袭击的实物保护标准，也没有改善各国国内实物保护工作的机制。《公约》没有直接推动这两项任务。

在改善核材料和核设施的实物保护方面存在不同的做法。《打击核恐怖主义全球倡议》寻求利用有意愿的伙伴国家联盟来“加强核材料和放射性物质的核算、控制和实物保护，以及核设施的安全。”[\[22\]](#)一位专家的论点展示出另一种方法，“安全理事会在其1540委员会的支持下，应着手为世界各地的核设施制定有效的实物保护标准。该标准应考虑交付国际原子能机构一系列检查的任务，以确定这些标准是否得到遵守。”[\[23\]](#)

在核材料和核设施实物保护的具体、详细和监测标准方面存在的差距，很可能会通过预防网络内的综合努力加以解决，而不是通过一项全面、具有约束力的条约来解决。

作者简介

David P. Fidler, ASIL 成员，印第安纳大学伯明顿分校法学院 James Louis Calamaras 法学教授，印第安纳大学美国和安全中心主任，《洞察》系列编辑。

脚注

-
- [1] 《制止核恐怖主义行为国际公约》，联合国大会第 59/290 号决议，2005 年 4 月 13 日（下称《公约》）。
- [2] 《核材料实物保护公约》，1980 年 3 月 3 日，1987 年联合国《条约汇编》 125，1987 年 2 月 8 日生效。
- [3] 联合国大会第 51/210 号决议，1996 年 12 月 17 日，第 5 页。
- [4] 关于特设委员会工作的信息，见消除国际恐怖主义的措施--根据大会第 51/210 号决议成立的特设委员会，1996 年 12 月 17 日，<http://www.un.org/law/index.html>。
- [5] 《制止恐怖主义爆炸的国际公约》，联合国大会第 52/164 号决议，1997 年 12 月 15 日，2001 年 5 月 23 日生效。
- [6] 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，联合国大会第 54/109 号决议，1999 年 12 月 9 日，2002 年 4 月 10 日生效。
- [7] 特设委员会还负责制定一项关于恐怖主义的全面条约。
- [8] 《公约》，前注 1，序言。
- [9] 《公约》第一条定义了条约中使用的各种术语和概念。
- [10] 这项义务回顾了《维也纳领事关系公约》规定的义务。
- [11] C. Applegarth，联合国通过历时七年制定的《制止核恐怖主义行为国际公约》，《今日军备控制》（2005 年 5 月），见 http://www.armscontrol.org/act/2005_05/NuclearTerrorismConvention.asp。
- [12] 这些争议出现在《以核武器进行威胁或使用核武器的合法性》，《咨询意见》，《1996 年国际法院案例汇编》，第 226 页。
- [13] 见原子能机构，《核保安》，<http://www-ns.iaea.org/security/default.htm>。
- [14] 白宫，情况说明：八国集团首脑会议——防止大规模毁灭性武器扩散，2002 年 6 月 27 日，见 <http://www.whitehouse.gov/news/2002/06/20020627-7.html>。
- [15] 美国国务院，不扩散安全倡议，见 <http://www.state.gov/t/np/c10390.htm>。
- [16] 联合国安全理事会第 1540（2004）号决议，2004 年 4 月 28 日。
- [17] 关于这一修正案，见国际原子能机构，《核保安——防止核恐怖主义的措施：<核材料实物保护公约修正案>——总干事的报告》，GOV/INF/2005/10-GC(49)/INF/6，2005 年 9 月 6 日。该修正案尚未生效。
- [18] 国际原子能机构，《2005 年保障声明》，《保障声明的背景》和《2005 年保障实施报告的执行摘要和声明》，见 <http://www.iaea.org/OurWork/SV/es2005.html>。
- [19] 白宫，美国-俄罗斯联合情况说明：布拉迪斯拉发倡议，2005 年 2 月 24 日，见 <http://www.whitehouse.gov/news/2005/02/20050224-7.html>。
- [20] 白宫，情况说明：打击核恐怖主义的全球倡议，2006 年 7 月 15 日，见 <http://www.whitehouse.gov/news/2006/07/20060715-3.html>。
- [21] 截至 2007 年 6 月 29 日，《公约》已有 23 个缔约国和 115 个签署国。缔约国为奥地利、孟加拉国、白俄罗斯、科摩罗、克罗地亚、捷克共和国、丹麦、萨尔瓦多、匈牙利、印度、肯尼亚、拉脱维亚、黎巴嫩、墨西哥、蒙古、巴拿马、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞尔维亚、斯洛伐克、南非、西班牙和前南斯拉夫的马其顿共和国。联合国，《交存秘书长的多边条约的现状：<制止核恐

怖主义行为国际公约》》，见

<http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterXVIII/treaty19.asp>。

[22] 白宫，前注 20。

[23] George Bunn, 《执行国际标准：9/11 后保护核材料免受恐怖分子袭击》，《今日军备控制》（2007 年 1 月/2 月），见 http://www.armscontrol.org/act/2007_01-02/Bunn.asp。