

## 制止核恐怖主义行为国际公约

作者： **Odette Jankowitsch-Prevor\***

联合国大会经过七年筹备工作于2005年4月15日通过《制止核恐怖主义行为公约》（“《公约》”）并于9月14日在纽约联合国总部开放供签署。<sup>1</sup> 根据《公约》第二十五条，其将在得到二十二个国家的批准后生效。<sup>2</sup>

### 一. 背景

国际社会制定打击一切形式和表现的国际恐怖主义的国际法律文书的最初努力可以追溯到国际联盟。在南斯拉夫国王亚历山大和法国总理路易·巴尔都被暗杀之后，国际联盟通过一个专家委员会的努力，试图在1934年至1937年期间通过编写1937年《防止和惩治恐怖主义的公约》草案<sup>3</sup>和国际刑事法院项目草案来制定适当的国际反恐文书。然而，这两项草案都没有生效。

直到1970年代，这一问题才随着1973年通过的《联合国关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》——一项具体范围的法律文书——和1977年《欧洲制止恐怖主义公约》<sup>4</sup>——一项一般范围的法律文书——重新回到国际机构的议程上。这两项文书未能得到广泛接受，其主要目的是协调缔约国的国内法，同时允许缔约国就国内法是否适用于被认为基于政治动机的暴力行为提出保留。

---

\* Odette Jankowitsch-Prevor女士是国际原子能机构核技术机构间事务和一般政策协调处顾问和前处长。本文提到的事实和表达的观点仅由作者负责。

1. 截至2005年11月29日，93个国家签署了《公约》。
2. A/RES/59/290，2005年4月15日，大会通过的关于《公约》的决议。附件：《制止核恐怖主义行为国际公约》发表于《核法公报》第75期。
3. 国际联盟。国际恐怖主义。两个国际联盟公约，1934-1938年，由纽约州米尔伍德市的Martin David Dubin汇编；Kraus Microform，1991年。18张卡片。
4. 《条约汇编》，第1035卷，第15410号。

国际法协会国际恐怖主义问题委员会向1982年于蒙特利尔举行的第六十届会议提交的报告中，<sup>5</sup>概述了以前为制定一项打击国际恐怖主义的适当文书而开展的法律工作的长时间讨论，指出鉴于这一项目带来的许多理论和实际问题，今后应重新考虑制定一项关于国际恐怖主义的单一公约的目标。然而，与会者一致认为，不应拒绝这样一项公约的想法，因为它可能非常有助于国际社会协调努力，控制出于政治动机的跨越边界但不属于1949年《日内瓦公约》和1977年《议定书》设想的“战争”或“武装冲突”法律界定框架的暴力。该委员会成员最终同意，必须确保任何专门旨在制止和控制和在平时时期实施的恐怖主义和恐怖主义行为的国际文书都不受到战争法的约束。

从这一简短的历史总结中可以得出两个主要结论。第一，各国长期以来一直试图制定一项打击恐怖主义行为的国际法律文书。第二，在关于这一问题的早期工作中已经提出的一些基本法律问题在2005年仍然具有现实意义。

尽管1937年所认为的恐怖主义与21世纪初的世界局势之间，无论是在国际背景、恐怖袭击的原因和可能后果、各国为打击这一现象开展合作的质量和力度方面，还是在因成员国数量有限而阻碍国际联盟发展的制约因素与联合国的会员遍布全球方面，都没有任何相似之处，但情况就是如此。某些问题已通过具体文书得到解决，如任何被控犯有反恐文书所涵盖罪行的施害者不得援引政治理由作为逃避起诉或引渡的理由的原则。然而，在法律和政治上是否有可能制定一项普遍有效和全面的文书来打击一切形式和表现的恐怖主义这一主要问题仍未得到解决并且仍然与以往一样重要。已经谈判并通过了相当多关于在特定方面制止恐怖主义行为的公约，但迄今尚未作出任何努力来编纂一项特别载有恐怖主义法律定义的全面文书。

1994年，联合国大会<sup>6</sup>审查了鼓励各国为消除国际恐怖主义而采取的所有措施，并列举了处理国际恐怖主义问题各个方面的现有法律文书。在同一决议中，各国“庄严宣布”承诺将分析审查关于国际恐怖主义的现行国际法律文书，以协助各国确定在这件事情上这些文书尚未包括、但为了进一步发展由有关国际恐怖主义的公约构成的全面法律框架而可以加以处理的那些方面。<sup>7</sup>因此，所作的承诺是“进一步发展框架”，而不是针对单一一般文书的项目。

因此，能否谈判达成一项全面公约仍然是一个未决问题，也许在《制止核恐怖主义行为公约》通过后最终将得到解决。然而，要做到这一点，就必须毫不拖延地恢复打击恐怖主义全面案文的工作。

- 
5. 国际法协会。第六十届会议报告，蒙特利尔，1982年，第349页及其后。
  6. A/RES/49/60，1995年2月17日，消除国际恐怖主义的措施。
  7. 同上，附件，第三章，(c)段。

事实是，关于这一问题的法律辩论仍然活跃，无休止地在一般性反恐公约的支持者与优先考虑范围有限但具有更广泛共同标准的一系列文书的部门或专题方法的支持者之间提出微妙但持久的政治分歧。已通过12项公约并将其列为一套一致的文书，根据大会许多决议，特别是安全理事会第1373(2001)号决议，敦促所有国家批准这些文书，这一事实只是暂时使平衡偏向于对编纂工作采取部门办法的支持者。

事实上，在《公约》的整个筹备工作中，许多代表团一再强调必须在一项全面文书的框架内“对恐怖主义进行明确和准确的法律定义”。<sup>8</sup>事实证明，尽管关于全面公约的工作尚未完成，但还是有可能完成和通过关于制止核恐怖主义行为的案文。

该公约的项目现已列入联合国大会及其特设委员会的议程。<sup>9</sup>为在联合国总部举行的国家元首和政府首脑会议（2005年9月14日至16日）编写的文件和决议草案表明各国希望看到一项关于国际恐怖主义的全面公约尽快补充专题文书。卸任主席国代表各国国家元首和政府首脑提交的“大会高级别全体会议成果文件草稿”<sup>10</sup>在题为“恐怖主义”的一章中指出：

“我们强调，必须全力以赴，在大会第六十届会议期间就国际恐怖主义问题达成一致意见并缔结一项关于该问题的全面公约”，但没有提及纳入恐怖主义的法律定义的意图，以及，

“我们支持为《制止核恐怖主义行为国际公约》早日生效所作的努力，并大力鼓励各国考虑迅速加入该公约”。

此外，联合国秘书长为本次首脑会议起草了题为“大自由：实现人人共享的发展、安全 and 人权”的主要报告<sup>11</sup>，还呼吁关注完成关于《制止核恐怖主义行为公约》工作的紧迫性，以及各国就恐怖主义的定义达成协议并起草一项全面公约所做的承诺。

---

8. A/60/37补编第37号，2005年4月1日，第19段，第19页，大会1996年12月17日第51/210号决议所设特设委员会的报告。

9. A/RES/51/210，（一般分发日期：1997年1月16日），第三章，第9段。

10. A/59/L.70。2005年9月13日，第83段，大会主席提交的决议草案，2005年9月大会高级别全体会议成果文件草稿。（有限分发；最终案文和参考资料未提供）。

11. A/59/2005 联合国秘书长的报告“大自由：实现人人共享的发展、安全 and 人权”，[第84和92段]。

## 二. 《公约》的起源和一般背景：规范性多边谈判进程

俄罗斯联邦在1996年12月举行的根据联合国大会第51/210号决议所成立的特设委员会第一届会议上提交了一项制止核恐怖主义行为的公约草案（1997年）<sup>12</sup>。当时的工作取得了实质性进展，后来分别于1997年和1999年促成通过关于制止恐怖主义爆炸和制止向恐怖主义提供资助的两项公约<sup>13</sup>。正因为如此，一些国家认为当时是扩大专题公约文书范围的大好时机，而不必就恐怖主义的性质及其定义进行不可避免的政治辩论，在这方面似乎极不可能达成共识。

关于采取措施消除国际恐怖主义的51/210(1997)号决议似乎也鼓励了这一做法，因为该决议使用了准确的措辞，并对其设立的一个特设委员会进行了授权。大会决议的序言表明，各国应铭记着将来考虑“拟订一项有关国际恐怖主义的全面性公约”的可能性，并确认“必须增进国际合作，防止为恐怖主义目的使用核材料，并拟订一项适当的法律文书”。该决议还规定，特设委员会现在将负责拟订“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”<sup>14</sup>（作者强调的文字）。

因此，工作顺序似乎已经明确，优先考虑连续拟订两项具体公约，并将推迟全面公约的倡议。然而，对该决议的这种解释似乎并没有得到所有代表团的认同，因为《公约》的筹备工作对这两种办法进行平行的、往往混淆的辩论。在特设委员会倒数第二届会议结束时，其协调员得出结论认为，“意见一般认为，拟订制止核恐怖主义行为国际公约草案是与众不同的问题，应根据其优缺点进行审议，并认为这项草案的未决问题应单独解决”。<sup>15</sup>

特设委员会上届会议的摘要部分最终得出结论，“一旦关于核恐怖主义的公约获得通过，特设委员会将集中精力解决全面公约草案的其他未决问题”。<sup>16</sup>只有在这项工作历经六年完成之后，负责《制止核恐怖主义行为公约》的特设委员会协调员才能够申明，

---

12. A/AC.252/L.3, 1998年1月28日, 《制止核恐怖主义行为公约》。俄罗斯联邦提交的草案。

13. 大会A/RES/52/164和第A/54/109号决议。

14. 同上, A/RES/210第三章第9段。

15. A/59/37补编第37号, 第13页, 第4段。

16. A/60/37补编第37号, 第20-21页, 第25段。

“无论如何，《公约》的通过将使特设委员会能够集中精力解决全面公约草案的其他未决问题”。<sup>17</sup>

特设委员会于1997年举行的第一届会议的议程包括俄罗斯联邦提出的《制止核恐怖主义行为公约》草案。<sup>18</sup>俄罗斯联邦在第二届会议上提交了一份补充文件<sup>19</sup>，对案文草案作了详细解释和说明。俄罗斯代表在介绍草案时，将《公约》置于需要加强预防和填补打击恐怖主义，特别是最危险形式的恐怖主义的现有国际法律体系的空白的背景下。他认为，1980年《核材料实物保护公约》<sup>20</sup>存在许多严重缺漏。新的公约也许能够纠正这种状况，并纳入旨在计划有效应对核恐怖主义行为的关键条款，而不是解决实物保护问题；将《公约》的适用范围扩大到用于军事目的的设施和材料；考虑到恐怖分子获取核材料的目标，明确界定犯罪事实；规范制止针对因使用核材料和自制装置而构成特殊威胁的设施的行为问题，并确定应该对这类犯罪确立管辖权的国家和可能也这样做的其他国家。<sup>21</sup>

一般只有缔约国参加的特设委员会在其第一次会议上决定邀请国际原子能机构协助这项工作，该机构在1997年和1998年就如此做了。在第二届会议，委员会收到了国际原子能机构秘书处提交的一份正式文件，其中载有一系列评论意见，<sup>22</sup>包括关于国际原子能机构法定任务、其主要权力和目标的细节，对议程上的公约草案所载定义、关于公约草案与《核材料实物保护公约》之间可能重叠的问题，以及关于实物保护和各缔约国之间的合作和信息交流问题的详细技术和法律意见。

尽管特设委员会的任务具有特殊性，但仍未准备好展开工作。其成员首先必须就证明其工作合理的根本问题达成一致，<sup>23</sup>即是否确实需要在这一领域制定一项新的国际文书。如果是这样的话，就必须仔细界定其适用范围，同时考虑到相关的现有文书。

---

17. A/60/37补编第37号，第21页，第25段。

18. 前文引用的文件；A/AC.252/L.3，1997年1月28日。《制止核恐怖主义行为公约》。俄罗斯联邦提交的草案。

19. A/AC.252/L.3/Add.1，1998年1月14日。俄罗斯联邦提交的关于《制止核恐怖主义行为公约》草案的解释性说明。

20. 《核材料实物保护公约》，国际原子能机构，INFCIRC/274/rev.，1980年5月1日。

21. 联合国大会第五十一届会议第六委员会俄罗斯联邦代表A.V. Zmeyevskiy关于议程项目151“消除国际恐怖主义的措施”的发言，非正式译文，1996年10月3日（非正式分发文件）。

22. 国际原子能机构秘书处评论意见：A/AC.252/1998/L.5，1998年2月27日。另见：A/AC.252 大会第51/210号决议所设特设委员会与会者名单，1996年12月17日。

23. A/53/37补编第37号，1998年7月23日，第17至30段。另见：1998年10月2日A/C.6/53/L.4：工作组的报告，第五十三届会议，第六委员会，议程项目155。

俄罗斯代表团大力强调，国际社会现有的文书覆盖面不足以涵盖所有恐怖主义行为，而且也没有规定必要的预防和制止措施。《核材料实物保护公约》是唯一可作为参考的核法律文书，仅限于和平目的核材料的国际运输，因此不包括也可能成为恐怖主义行为目标的国内场所和设施中的军用核材料。此外，《核材料实物保护公约》没有区分核恐怖主义行为和其他犯罪行为。

然而，《公约》草案的支持者认为，其覆盖范围广泛，涉及所有核材料，而且还基于与最近其他反恐公约所载条款类似的国际刑法条款，特别是在同一谈判进程中产生的条款。

其他代表团则希望首先建立一个打击所有类型恐怖主义的全面法律制度。他们认为，恐怖主义的定义是一个基本问题，必须在开始任何其他工作之前加以解决。另外，必须避免建立相互冲突的法律制度或重叠的条款，因为这可能损害现有文书的效力。

多次被提及的国际原子能机构秘书处的评论意见主要涉及《公约》草案所载的核法律中使用的技术术语的定义，旨在帮助理解这些术语，避免与《核材料实物保护公约》等其他相关文书所载的相同或类似术语的定义发生矛盾或冲突。国际原子能机构指出的重复风险引发了关于制定何种类型文书的辩论，例如其建议最好拟订一项《核材料实物保护公约》的议定书，而不是一项完全独立的公约。

在这方面，应当指出当可能发生核恐怖主义袭击的威胁变得更加紧迫时，国际原子能机构迅速采取了立场，在2001年9月11日美国发生袭击之后，理事会在2001年9月的会议上通过了一系列政策决定，<sup>24</sup>不久之后，总干事提出了一套可以立即执行的一贯具体措施。自那以来，国际原子能机构系统地监测了这一问题，并通过了一项长期行动计划，作为其各项倡议的一部分。<sup>25</sup>

优先目标是立即加强有关实物保护、防止获取和非法贩运放射性材料、边境管制和紧急措施的现有方案。然而，原子能机构并未决定在规范领域采取新举措。《核材料实物保护公约》修正案草案主要是为了扩大其覆盖面，自1996年以来得到了许多国家的支持，后来又得到了更多的支持，因为显然需要毫不拖延地加强整个实物保护制度。《放射源安全和保安行为守则》在这一领域的相关性得到承认，经过长期工作，终于在2004年通过了该守则。

---

24. 国际原子能机构GOV/2001/50号文件，2001年11月11日，总干事的报告。

25. 国际原子能机构GOV/2004/50号文件，2004年8月11日，总干事的报告。另见GC(49)/17《核保安——防止核恐怖主义的措施》，进展报告和2006—2009年核保安计划。总干事的报告。另见：打击核恐怖主义条约；全球法律框架可以发挥作用。Larry Johnson在国际原子能机构2002年1月4日公报中。

对于所有这些举措，国际原子能机构选择了一种技术性和务实的办法，包括继续尽可能准确地界定潜在恐怖主义行为引起的新威胁和风险的类别，并向各国提出相应措施，但不试图就这些行为的法律或政治性质制定定义。

在八届会议和35次会议结束工作之前，特设委员会讨论了各代表团提出的许多拟议修正案，审查了委员会主席团及其“朋友”编写的几份完整的公约草案案文，并与其成员进行了数次非正式协商。此外，联合国大会第六委员会负责法律事务的工作组也参与了审查不同项目的工作和进程。只有在最后一届会议上，才能确定一项获得各代表团协商一致的案文。完成这项工作花费的时间非常长，很可能不仅仅是由于起草案文所涉及的法律和技术困难，而是因为优先考虑这项公约方面缺乏共识，俄罗斯联邦和其他国家支持这项公约，而美国和其他国家则优先考虑通过其他案文，因此在很长时间内无法就案文草案达成一致。2004年发生的袭击可能是打破僵局和完成本公约草案工作的一个因素。<sup>26</sup>

### 三. 公约内容<sup>27</sup>

#### 序言

序言由13段组成，以大会决议的常见风格起草，旨在将《公约》置于若干相关背景下。首先，《公约》通过提及《宪章》第一条规定的联合国宗旨，而与维护国际和平与安全问题联系在一起。其次，《公约》被认为是联合国过去十年来为消除一切形式的国际恐怖主义的共同目标而进一步制定的决定、措施和文书。最后，通过一些参考文书，在特定的核背景下解读《公约》。序言部分第三段提到确认“所有国家享有为和平目的的发展和利用核能的权利及其从和平利用核能获得潜在益处的合法利益”的原则。

该段与《核材料实物保护公约》序言第一段相同，《核材料实物保护公约》修正案序言第一段<sup>28</sup>也再次阐述了同样的原则，这构成了一种支持和和平利用核能和核技术的一般性声明，对不扩散、核设施的安全和安保或放射性废物的管理没有明确的保留。

---

26. 注：见A/53/37补编第37号和关于大会下列各届会议的报告。相同参考。另见工作组的报告，A/C.6/53/L.4。特设委员会各届会议的讨论和结论的简要记录、提交上来的所有案文以及大会有关文件可在联合国网站上查阅：<http://Documents.un.org><http://untreaty.un.org>；和[www.un.org/law](http://www.un.org/law)。

另见：《世界反恐怖主义公约和议定书立法指南》。联合国毒品和犯罪问题办公室发表的文件，纽约，2004年，出售品编号F.04.V.7。

27. 前文引用的文件。

28. 国际原子能机构文件：GOV/INF/2005/10-GC(49)/INF/6，2005年9月8日。核安保。《核材料实物保护公约》最后文件和修正案文。

美国代表团在工作最后阶段提出的一项修正案草案<sup>29</sup>建议在上述句子中增加“同时确认和平利用的目标不应被用作扩散的掩护”这一表述，但显然没有被保留。

其次，序言部分提到1980年《核材料实物保护公约》，并在第十段中提到“核恐怖主义行为可能带来最严重的后果并可能对国际和平与安全构成威胁”。

序言部分第11段证明了制定这项公约的决定是合理的，因为“.....现有多边法律规定不足以处理这些袭击”。本段逐字取自1998年《制止恐怖主义爆炸事件的国际公约》<sup>30</sup>，最后一段增加了以该公约为基础的另一要素：“各国军队的活动由本公约框架外的国际法规则加以规定，本公约覆盖范围排除某些行动并不宽容或使得不如此即为非法的行为合法化，或防止根据其他法律对这些行动起诉”。

## 定义

《公约》第一条对六个术语做出了定义，其中大多数使用取自其他国际核法律文书的术语，要么逐字使用，要么增加新的内容，此外根据最近两项部门反恐公约，为《公约》目的定义了两个通用术语。这些术语如下：

1. “放射性材料”是指核材料和其他含有可自发蜕变（一个伴随有放射一种或多种致电离射线，如 $\alpha$ 粒子、 $\beta$ 粒子、中子和 $\gamma$ 射线的过程）核素的放射性物质，此种材料和物质，由于其放射或可裂变性质，可能致使死亡、人体受到严重伤害或财产或环境受到重大损害。

这一术语在这里以单数使用，没有载于任何核公约。然而，它确实出现在《放射性物质安全运输条例》<sup>31</sup>中的一个纯技术描述性定义中，但它没有遵循国际原子能机构<sup>32</sup>在特设委员会第二届会议上提出的拟议措辞。

2. “核材料”这一定义逐字使用了《核材料实物保护公约》第一条(a)和(b)款。(b)款对浓缩铀的定义与《国际原子能机构规约》第二十条第3段相同。

---

29. A/AC.252/2005/WP4, 2005年3月24日。

30. A/RES/52/164, 1998年1月9日。

31. 《放射性物质安全运输条例》。原子能机构安全标准丛书，第TS-R-1号（ST-1，修订）1996年版（修订）第236段，第12页。

32. 前文引用的文件。A/AC.252/1998/L.5, 第16段。

3. “核设施”是指：

(a) 任何核反应堆，包括装在船舶、车辆、飞行器或航天物体上，用作推动这种船舶、车辆、飞行器或航天物体的能源以及用于其他任何目的的反应堆；

(b) 用于生产、储存、加工或运输放射性材料的任何工厂或运输工具。”

与其他核公约中使用的定义相比，《制止核恐怖主义行为国际公约》的这一定义非常广泛。俄罗斯在公约草案初稿中提出的这一术语的最初版本是以1963年《关于核损害民事责任的维也纳公约》第1.1条(h)的定义为基础的，只是在其中增加了“装在船舶或飞行器上的反应堆”，不过仍然没有纳入《核材料实物保护公约》修正案。

应当指出《核材料实物保护公约》的修正案在第1条中增加了“核设施”的另一个新定义，这一定义不同于1963年《维也纳公约》和本公约中使用的定义。即“核设施”系指生产、加工、使用、处理、贮存或处置核材料的设施，包括相关建筑物和设备，这种设施若遭破坏或干扰可能导致显著量辐射或放射性物质的释放；

4. “装置”是指：

(a) 任何核爆炸装置；或

(b) 任何散布放射性物质或释出辐射的装置，此种装置由于其放射性质，可能致使死亡、人体受到严重伤害或财产或环境受到重大损害。

正如上文引用的国际原子能机构的书面评论所指出的那样，《保障监督协定》中使用了这一术语，但这些协定没有对这一术语作出任何法律定义。

此外，幸运的是谈判人员成功地避免使用非技术性术语“放射性武器”。

5. “国家或政府设施”包括一国代表，政府、立法机关或司法机关成员，或一国或任何其他公共当局或实体的官员或雇员，或一个政府间组织的雇员或官员，因公务使用或占用的任何长期或临时设施或交通工具。

草案初稿中没有这一术语。它逐字采用了1997年《制止恐怖主义爆炸事件的国际公约》所载的定义。

6. “一国军事部队”是指一国按照其国内法，主要为国防或国家安全目的而组织、训练

和装备的武装部队以及在其正式指挥、控制和负责下向其提供支助的人员。

与前一术语一样，该定义的最后版基于上述1997年《公约》。

事实上，所使用的术语数量相对有限，只能对术语进行宽泛的定义，相反，这些术语在其来源的现有核公约中却是尽可能精确和有限。然而，正是这几个术语赋予了《公约》明确的“核”特征。从工作一开始，术语的数目和每个术语的解释就是谈判中困难和复杂的问题之一。俄罗斯联邦提交的公约案文草案及其解释性说明提出了大量核技术词汇中使用的术语，如“核燃料”、“放射性废物”和“放射性物质”。从各代表团在工作期间提出的许多修正案和反提案来看，特设委员会似乎非常注意第一条的起草工作。<sup>33</sup>

例如，在工作结束之前，对于是否应提及第1条第1段和第4段提到的重大环境损害，存在着不同的意见，因为一些代表团认为，这种损害可被视为隐含在“造成死亡”或“对财产的重大损害”中。

然而，《公约》支持者在工作开始时指出，公约的目的并不是“规定统一的术语，以不加改变地搬到缔约国的国家法律中，而是确定执行《公约》的概念构架”。<sup>34</sup>

## **覆盖范围**

《公约》第二条使用刑法的准确术语起草，没有包含“覆盖范围”的概念，而是直接列举罪行，没有对犯罪和罪行之间的形式区别加以描述，但须遵守第三条和第四条所载的规定，条件是此种罪行是由某人非法和故意实施的。故意是刑法的一个基本概念。

“人”也被理解为刑法意义上的自然人，即个人的国际刑事责任，而不是根据民法中使用的法律定义，民法中的法律定义包括自然人和法人。第四款第(二)(三)项中提到的“其他人”和“一群人”，特别是第一款第(二)项第(3)目中的“法人”，表明潜在的受害者可能是一个人。

第二条第一至第四款所列罪行是根据罪行是否涉及一个人单独实际实施的具有特定意图的行为，或威胁或勒索或勒索未遂，或共谋或犯下特定罪行进行分类。

这些罪行如下：

一、 任何人实施以下行为构成犯罪.....:

---

33. 例如：美国提出的案文：A/AC.252/1998/WP.36；比利时和法国提出的案文：A/AC.252/1998/WP1/Rev.2。

34. 前文引用的文件A/AC.252.L.3 Add.1。

(一) 拥有放射性材料或制造或拥有一个装置：

目的是致使死亡或人体受到严重伤害；或...致使财产或环境受到重大损害；

(二) 以任何方式利用放射性材料或装置，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；

目的是致使死亡或人体受到严重伤害；或...致使财产或环境受到重大损害；或...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。

二、 任何人实施以下行为也构成犯罪：

(一) 在显示威胁确实可信的情况下，威胁实施本条第一款第(一)项所述犯罪；或

(二) 在显示威胁确实可信的情况下通过威胁，或使用武力，非法和故意索要放射性材料、装置或核设施。

三、 任何人实施本条第一款所述犯罪未遂也构成犯罪...

四、 任何人实施以下行为也构成犯罪：

(一) 以共犯身份参加本条第一、第二或第三款所述犯罪；或

(二) 组织或指使他人实施本条第一、第二或第三款所述犯罪；或

(三) 以任何其他方式促进以共同目的行动的群体实施本条第一、第二或第三款所述犯罪；促进行动应当为故意的，并且是为了助长该群体的一般犯罪活动或目的，或明知该群体有意实施有关犯罪。

相比之下，《核材料实物保护公约》在第二条第1款中界定了其范围：“本公约应适用于国际核运输中用于和平目的的核材料”。对第二条的修正案通过增加某些保留取代和补充了这一规定，例如：“在国内使用、贮存和运输中用于和平目的的核材料”。经修正的第二条第5款将“用于或保留用于军事目的的核材料”排除在其范围之外。

应当指出，公约初稿载有一项关于范围的不同规定，具体规定“本公约应适用于...特定自然

人的行为”和“核恐怖主义行为”的相应定义。在这方面，最终通过的案文完全体现了上述1997年和1998年反恐公约所采取的做法。

在新《公约》的实施方面，根据国际原子能机构秘书处提供的意见，在新公约的修订版通过之前就讨论了与《核材料实物保护公约》可能重叠的问题。国际原子能机构指出，当先后所订条约适用于同一领域时，新条约不一定优先于以前的条约。在这方面，有人警告特设委员会成员，根据《维也纳条约法公约》第三十条<sup>35</sup>，必须铭记“条约制度重叠引起的复杂问题以及保持条约关系的一致性、稳定性和确定性的可取性”。<sup>36</sup>

在上述文件中，国际原子能机构秘书处详细分析了公约草案与《核材料实物保护公约》的覆盖范围可能重叠的问题，特别强调后者还包括将适用于设施的故意行为的某些情况定为刑事犯罪。

另一个主要分歧涉及国家管辖权问题，因为《公约》在这方面比《核材料实物保护公约》涉及的更广，《公约》赋予缔约国在某些情况下扩大其管辖权的权利。

国际原子能机构秘书处当时建议的一个解决办法是，编写一份涵盖《核材料实物保护公约》（必要时加以修正）以及提交委员会的公约草案的联合文书，而不是该公约，或在公约案文中提及《核材料实物保护公约》作为特别法，即覆盖范围更有限。

赞成草案的谈判者则指出，新公约的做法完全不同，特别是因为《核材料实物保护公约》的覆盖范围仅限于用于和平目的的核材料，而不包括军事性质的核材料，也因为有必要根据这些行为的目的来界定核恐怖主义行为，从而将这些行为与其他犯罪行为区分开来。<sup>37</sup>《公约》的目的是涵盖尽可能广泛的核恐怖主义行为的目标、形式和表现。

根据这一办法，如上所述，特设委员会商定主要将以大会最近通过的两项部门反恐文书——即1997年《制止恐怖主义爆炸事件的国际公约》和1999年《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》做为《公约》基础。这两项文书的结构和术语后来为《公约》提供了范本。

### **《公约》覆盖范围的限制**

第三条规定，公约的适用仅限于在国际范围内实施的犯罪，即涉及一个以上国家的犯罪。本公约“不适用于犯罪仅在一国境内实施、被指控罪犯和被害人均为该国国民、被指控罪犯在该国境内被发现，而且没有其他国家具有根据……行使管辖权的基础的情况”。

---

35. 《维也纳条约法公约》，1969年，《条约汇编》第18232号。

36. 前文引用的文件。33, 34 A/AC.252/1998/L.5.

37. 前文引用的文件。A/53/37第18至22段。

因此，《公约》的目的是确保缔约国各机构惩罚被认为具有跨国性质的犯罪。这意味着这些人的行为被视为国际罪行。同样显而易见的是，国家法院而不是国际司法机构负责侦查犯罪、确定所使用的程序，并根据国家刑法实施惩罚。起诉作为自然人的个人所犯罪行仍然完全是国家的责任。公约的国际执行的主要特点是关于引渡的规定，因为所涵盖的犯罪也被视为任何先前存在的引渡条约中的可引渡犯罪。如果缔约国之间没有现有的引渡条约，可以将公约视为引渡的充分法律依据（第十三条）。《核材料实物保护公约》第十一条第2款载有同样的规定。

第四条规定了对覆盖范围的一些其他具体限制，其中规定，本公约的任何条款均不影响国际法特别是《联合国宪章》以及国际人道主义法规定的其他国家和个人的权利、义务和责任。

此外，在国际人道法界定的武装冲突期间，《公约》不管辖一国军事部队的活动（第一条所定义的术语），尽管下一款规定与军事部队相关的条款“不得被解释为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”。提及管辖武装冲突的法律是最近通过的反恐怖主义文书的一贯特点。<sup>38</sup>另外，在扣押核材料时适用的措施方面，第十八条第七款规定，如果条约所述犯罪涉及任何散布（核词汇中的污染？）情况，本条的规定“不影响规定核损害责任的国际法规则...”。

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”（第四条第四款）。这项规定是墨西哥在早期阶段提出的，反映了大会内部一般涉及非和平利用问题的辩论。俄罗斯从一开始就提出的说明和解释强调了大会相对于国际原子能机构有权起草这项公约的重要性，因为国际原子能机构受其《规约》的限制，只能处理有关和平利用核能和核技术的问题。

诚然，在国际原子能机构主持下通过的核安全领域的公约，如《核材料实物保护公约》及其修正案，只是经过激烈的讨论，而从未明确提及与拥有核武器的国家的非和平活动有关的设施、废料、燃料等，这是非常罕见的。这个问题在起草1986年关于核事故通报和援助的公约时已经讨论过，并通过拥有核武器的国家在公约通过时发表单方面声明得到了解决；<sup>39</sup>在起草1994年《核安全公约》时没有提及这一点，仅是因为该公约的适用范围仅限于民用核电站。

---

38. 见引用文献，国际法协会，第354页第21款。

39. 《及早通报核事故公约》和《核事故或辐射紧急情况援助公约》，法律汇编14。国际原子能机构，维也纳，1987年英文本。（第3条事故公约）。关于第1条规定以外的核事故通报的声明。第103-105页。

然而，这一问题再次出现在《联合公约》关于废料和乏燃料的工作议程上，致使起草了一些条款，以便在一国愿意的情况下，纳入或排除与军事或国防有关来源的材料。<sup>40</sup>

## 缔约国的义务

第五条规定了缔约国的主要义务是采取必要措施：

- (一) 在其国内法中将第二条所述犯罪定为刑事犯罪；
- (二) 根据这些犯罪的严重性质规定适当的刑罚”。

这两项措施基本上属于《公约》修正和补充的国家刑法的范围。因此，国家承诺确保国际文书所界定的行为属于本国刑法的范围，并根据本国法律采取执法措施。<sup>41</sup>

第六条增加了一项澄清内容，其中载有恐怖主义行为的虚拟定义的一些特征，具体规定了缔约国有义务采取必要措施，以确保“本公约范围内的犯罪行为，特别是故意或有意使公众、某一群体或特定个人产生恐怖感的犯罪行为，在任何情况下都不得以政治、思想、意识形态、种族、族裔、宗教或其他类似性质的考虑因素为之辩解，并受到与其严重性质相符的刑罚”。

引渡条款重申了这一原则，因为第十五条规定，“就此种犯罪提出的引渡或相互司法协助的请求，不可只以其涉及政治罪、同政治罪有关的犯罪或由政治动机引起的犯罪为由而加以拒绝”。

值得注意的是，《核材料实物保护公约》修正案第十一条之A表达了同样的原则，提到了“政治罪行”或“由于政治动机引起的罪行”。

关于预防，第八条规定，缔约国应竭尽全力采取适当措施确保放射性材料受到保护，并考虑到“国际原子能机构的相关建议和职能”。从法律角度来看，这项规定显然是故意含糊不清的，它提到了不具约束力但得到普遍承认的核材料实物保护标准。<sup>42</sup>然而，并没有在缔约国义务的背景下引用序言中提到的《核材料实物保护公约》，

---

40. 《乏燃料管理安全和放射性废物管理安全联合公约》，国际原子能机构文件 INFCIRC/546: 1998年1月12日。第3条.适用范围。

41. 简要分析国际法中自然人的刑事责任：见国际公法, Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier, Alain Pellet; 第四版, 1992年巴黎, 第427、428款。

42. 国际原子能机构出版物：《核材料的实物保护》INFCIRC/225（及修订版）。

以免对那些尚未加入《核材料实物保护公约》的缔约国在实施《公约》方面造成差距。

根据第七条的规定，缔约国还有义务相互合作，通过“交换准确和经核实”的情报，并协调行政措施，“防止和制止为实施犯罪而进行的准备”，包括采取措施禁止在其境内的非法活动”。缔约国还必须与联合国等国际组织合作，并通过其秘书长与国际原子能机构合作。这一条补充了“这些主管机关和联络点必须可随时联系”，但这一点似乎有些模糊。

### *保守机密*

关于缔约国相互合作的义务，特别是交换情报，《公约》在保守机密方面发挥了重要作用。在这方面，第七条允许缔约国“采取符合其国内法的适当措施，以保护而得到的任何保密情报的机密性……”。向国际组织提供的情报也必须保密。

一项补充条款规定，《公约》不要求缔约国提供国内法规定不得传送或“可能危及有关国家安全或核材料实物保护”的情报（第七条第二款和第三款）。

### *国家司法管辖机构*

为了实现其制止恐怖主义行为的目标，该公约必须解决的一个关键问题是界定明确的管辖权规则，以防止各国可能向被指控的罪犯提供庇护所的情况，并避免缔约国之间的管辖权冲突。为此，公约要求缔约国明确确立其对公约所涵盖的所有犯罪的管辖权。

根据第九条第(二)项，缔约国确立的管辖权必须是属地管辖权，即涵盖在缔约国境内实施的犯罪，扩大到包括在悬挂本国国旗的船舶或根据本国法律登记的航空器上实施的犯罪；还必须是属人管辖权和“主动”管辖权，即包括缔约国本国国民无论在何处实施的犯罪。

第九条第二款规定，缔约国也可以确立对以下犯罪案件的管辖权：犯罪对象是本国国民（被动产属人管辖权）；犯罪对象是本国在国外的设施（如外交使团）；犯罪行为人是其惯常居所所在本国境内的无国籍人，犯罪的意图是迫使本国实施或不实施某一行为，或犯罪发生在本国政府运营的航空器上。如果该国不将被指控的罪犯引渡到已确立其管辖权的缔约国，该国也可主张其管辖权。

为表明《公约》对根据《公约》条款确立其管辖权的缔约国的重要性，

第九条要求缔约国在批准《公约》时，将其根据本国国内法确立的管辖权及其后作出的任何修改通知联合国秘书长。

## 引渡

国际刑法的“引渡或起诉”原则要求，不引渡具有约束力的国际文书界定的任何罪行的被控实施者的缔约国根据本国法律确立其起诉和审判此类人员的管辖权，这一原则现已被确认为国际反恐文书的一项基本原则。安全理事会第1373(2001)号决议确认了这一原则，其中除其他外，决定“所有国家应.....对于资助、计划、支持或犯下恐怖主义行为或提供安全庇护所的人拒绝给予安全庇护”。

《公约》充分和准确地处理了引渡方面的法律和刑事诉讼以及国际合作问题。第十条至第十六条详细说明了缔约国的义务和从接到犯罪通知到提起刑事诉讼或引渡被指控的罪犯的适用程序。第十七条涉及一个相关问题，规定了在调查过程中向另一缔约国移交被拘留者的条件。

除了关于国家间通常合作的规定外，《公约》鼓励尽可能广泛的司法协助，无论是在现有司法协助条约的基础上，还是独立于任何此类条约或协定。

这些条款与上述两项反恐怖主义公约所载的条款类似。相比之下，《核材料实物保护公约》在第十条中规定了“引渡或起诉”原则，但没有纳入关于执行该原则的规定。

## 被指控罪犯的权利

《公约》规定了一些旨在引渡方面保护被指控罪犯的措施，。

根据第十五条的规定，在第二条所述的犯罪被认为不是由政治动机引起的（第二条所述的任何犯罪不得视为政治罪由政治动机引起的犯罪）情况下，引渡的义务受到第十六条规定的限制，授权缔约国在被请求的缔约国“有实质理由认为，请求进行引渡的目的，是为了基于某人的种族、宗教、国籍、族裔或政治观点而对该人进行起诉或惩罚.....”的情况下，拒绝引渡被指控罪犯。

此外，第十条第二款规定，因起诉或引渡目的而被拘留的被指控罪犯有权与其国籍国联系，接受该国代表的探视并被告知其在这方面的权利。缔约国必须立即通报其他有关缔约国被指控罪犯被拘留的事实，并邀请红十字国际委员会与被指控罪犯联系和前往探视（第十条第五款和第六款）。相比之下，《核材料实物保护公约》修正案在第十一条之B中制定了类似的规定。

## 关于扣押核材料的措施

在收缴或以其他方式获得放射性材料后，缔约国应遵守第十八条规定的系列具体义务：首先，采取步骤使放射性材料无害化，确保按照“可适用的国际原子能机构保障监督条款”（第一款(一)项，以及国际原子能机构公布的健康和安全标准保管核材料。其次，国家必须将这些材料和设施归还其所属缔约国或从其境内被盗窃的缔约国。公约还规定了“国内法或国际法禁止某一缔约国”拥有放射性材料或装置（第十八条第三款第(一)项）。此外，如果这些材料不属于任何缔约国，或如果没有国家愿意接受这些物品，公约第十八条第三款第(二)项、第四和第五款规定了与国际原子能机构合作的多边协商程序。

根据俄罗斯联邦提出公约草案时所作的解释，这项规定被视为“不扩散核武器机制中的一个特殊要素”<sup>43</sup>，尽管公约没有涉及这些问题。因此，在发生核恐怖主义行为后无意或故意拥有核武器或核材料的缔约国，如果未能履行归还这些武器或材料的义务，将根据国际法承担责任。

相比之下，涉及“在发生任何未经许可的移动情况下的恢复和反应行动”时，《核材料实物保护公约》第五条第2款并未包含这种义务或程序。为了在这种情况下归还核材料，《核材料实物保护公约》只规定了指定部门之间或通过外交和互助渠道提供情报、协商和合作的机制，以确保归还被盗窃或丢失的材料。

## 国际原子能机构的作用

《公约》没有笼统提及国际原子能机构，也没有赋予它实质性作用。而公约内个别参考文件涉及原子能机构关于材料实物保护的技术职能和建议（第八条），以及国际原子能机构公布的可适用的保障监督条款以及健康和安全标准（第十八条第一款第(三)项，见上文）。这些规定已纳入缔约国保护放射性材料的义务以及国际原子能机构公布的健康和安全标准。

此外，在扣押放射性材料或装置或核设施时，缔约国必须通知国际原子能机构总干事“处置或保存此类物品的方式”。然后，总干事必须将这一信息转送其他缔约国（第十八条第六款）。缔约国必须以符合“适用的国际原子能机构保障监督条款”的方式持有“核材料”。在这种情况下，它们可请求国际原子能机构协助与合作（第十八条第五款）。

由于《公约》的保存人是联合国秘书长，他有责任将负责缔约国之间合作的主管机关和联络点名称通知国际原子能机构（第七条第四款）。缔约国也要通过联合国秘书长进行必要的协商，以确保有效实施本公约。（第二十条）。

---

43. 前文引用的文件 A/AC.252/L/add.1，第41和42段。

## 最后条款

### 争端的解决

第二十三条是适用于解决缔约国之间涉及《公约》的解释或适用的争端的条款。具体规定了谈判、仲裁和提交国际法院的一般步骤，以及缔约国在加入《公约》时提出标准保留的相应权利，即声明本国不受上述关于通过法院或仲裁解决争端程序的规定约束。

本条是《核材料实物保护公约》第十七条第1款的简化版本。

### 签署和批准

该公约须经批准、接受或者核准。自2005年9月14日至2006年12月31日，开放供任何国家加入。它没有规定国际组织加入，不像《核材料实物保护公约》开放供“一体化或其他性质”的国际和区域组织（一个比通常用来指欧洲联盟的更广泛概念）签署和加入。欧洲原子能共同体是《核材料实物保护公约》的缔约方。向国际原子能机构秘书处提出了国际组织可能加入的问题，秘书处答复说，原子能机构通常不是国际文书的缔约方。<sup>44</sup>

### 生效

第二十五条所述条款逐字重复了《核材料实物保护公约》第十九条，要求22个国家批准《公约》才能生效（《核材料实物保护公约》为21个国家批准）。

### 修正案

提议和通过修正案的具体程序（第二十六条）与《核材料实物保护公约》所载的程序类似：提案提交保存人，保存人立即分发所有缔约国，并不得在发出邀请后三个月内（《核材料实物保护公约》为30天）召开会议审议提议的修正案。

会议应作出一切努力，确保以协商一致方式通过修正案。如果无法取得协商一致时，应以全体缔约国的三分之二多数通过修正案。

---

44. 前文引用的文件A/53/37第67款。

## 退约

可书面通知保存人退出本公约。退出应在保存人接到通知之日起一年后生效。（《核材料实物保护公约》为180天）。

## 二. 国际核法的新领域还是国际刑法的具体文书？

该公约是由大会设立的一个旨在制定一些防止、制止和消除一切形式和表现的恐怖主义法律文书的特设委员会在联合国内拟订的。它是由整个国际社会的代表组成的同一机构利用同一程序谈判和通过的一系列密切相关的国际文书之一。

虽然从筹备工作一开始和整个谈判过程中都讨论了在实质内容方面与《公约》最密切相关的文书《核材料实物保护公约》，谈判者的主要的目标是就尽可能广泛的覆盖范围达成一致，以填补谈判者在《核材料实物保护公约》看到的覆盖范围的限制和规定的执法措施方面的空白，无论《核材料实物保护公约》以后可能会通过哪些修正案进行修订。这项工作旨在编写一份尽可能不同于该文书的文件。

在大会或安全理事会同一授权下直接或间接制定的其他国际文书被指定为示范文本，这些示范文本构成不断被提及的十二项关于恐怖主义公约的总体<sup>45</sup>并与国际核法无关。

此外，关于《公约》的内容，没有任何“软法律”案文——既有的准则、规定或技术标准——来指导谈判者，这与以前在国际原子能机构主持下编写的核安全和核安保领域的公约，特别是自1975年以来根据参考文件INF CIRC/225/修订本发布的《核材料实物保护公约》的情况一样。

特设委员会谈判人员在核领域编纂方面唯一可获得的技术数据和法律意见是原子能机构秘书处初步评论中提供的几页定义和术语解释。

除了这些一般性论点之外，正如特设委员会主席在工作结束时所言，特设委员会的任务是“起草一份可方便警察和司法部门在引渡和相互协助问题上进行合作的技术性刑法法律文书”，并补充说“本特设委员会必须制定一项能满足刑法要求的文书——即能达到法律上精确、明确并对犯罪行为有充分说明...”<sup>46</sup>

《公约》规定的国际合作方法——必须优先考虑法律和国家安全机制——与其说是核法的新篇章，不如说是国际刑法演变的新阶段，使各国能够共同和单独提高反恐措施的效力。

---

45. 前文引用的文件A/60/37，第33款，第32页。

46. 前文引用的文件A/60/37，第32款，第32页。

因为该公约是一项执法文书，所以其重点是缔约国的犯罪行为、罪行及其相应的制止措施。<sup>47</sup>这意味着最初不要求国家核监管、安全和安保主管机关进行干预。

然而事实却是，《公约》所针对的唯一领域是其他定义为核活动、设施和材料的领域，无论它们在何处被发现，也无论其用途如何，即也包括广义的民用和军事用途。这意味着，在实践中各国有必要甚至不可避免地在核法律干预的各个领域进行密切合作。

《公约》生效所需的加入国数量有限，而且没有额外的特殊条件（例如关于活跃在核领域的国家的数量和地位的特殊条件，如《核安全公约》第31条第1款规定需要这些国家至少拥有一个核设施），这一事实可能使该文书比《核材料实物保护公约》修正案生效更快。根据《核材料实物保护公约》第二十条第2款，对于已交存批准的每一个国家（《核材料实物保护公约》缔约国），修正案只有在三分之二的缔约国交存加入书之日起三十天后才生效。这很可能导致同时有缔约国加入《公约》、1980年《核材料实物保护公约》，以及也加入修订案的情况。

因此，有理由担心《公约》的执行可能意味着两项文书缔约国的法律机构将遇到与1980年《核材料实物保护公约》，尤其是与修正案，特别是其国内刑法的修正案重叠的严重问题。国际原子能机构秘书处筹备工作一开始就表示了这一关切。

打击恐怖主义所需的国际规范性文书问题已成为所有国际机构议程上不断重复的议项。尽管有关部门具有特殊性，但这些文书必须在全球范围内进行谈判。因此，在一种情况下采取的相关和有用的概念或措施在另一种情况下被复制或效仿也就不足为奇了。这就解释了为什么关于《公约》的筹备工作似乎已经影响到《核材料实物保护公约》缔约方在通过其修正案的外交会议上提出的某些建议。某些也涉及刑法的新规定，特别是关于引渡的规定，似乎直接以《公约》为依据。

## **监测**

谈判国没有规定在秘书处内或联合国外设立一个特定的公约监测机制，<sup>48</sup>因此，执行公约完全是缔约国的责任。如第二十条所述：“缔约国应直接或通过联合国秘书长，并在必要时通过国际组织的协助进行协商，以确保有效实施本公约。”

---

47. 前文引用的文件A/59/37，协调员摘要，第14页。

48. 联合国秘书处2005年6月15日由新闻部发表的题为“关于《制止核恐怖主义行为公约》的指导”的非正式说明（仅有英文）。

缔约国有正式义务在加入《公约》时将其国内立法关于管辖权的有关规定通知秘书长，根据第十八条第五款，在持有放射性材料或装置的情况下，有权（可选）征求秘书长的意见或请求国际原子能机构的协助，《公约》本身并不构成多边体制机制。

国际原子能机构大会第四十九届会议（2005年9月）只注意到联合国大会通过《公约》的决议。<sup>49</sup>

而一旦《公约》生效并得到许多国家的批准，就有可能由于其以具有约束力的国家法律为基础，无论其是否作为一整套国际核法律的一部分，而对国家核法律产生相当大的影响，特别是在将核活动和核材料有关的罪行定为刑事犯罪方面，以及在运输法、监视和保护核设施、地点和活动的方法以及负责这一领域的国家机构之间的双边和国际合作方面产生影响。

无论如何，加强打击各种表现形式的恐怖主义，特别是核恐怖主义威胁的国际法律制度，是各国目前的优先事项。这是政府间组织必须在其具体责任领域应对的优先事项，以便在核领域保持一致的多边努力，并帮助各国制定有助于法治进步的明确有效的标准。

---

49. 国际原子能机构文件GC(49)L.7（大会临时参考编号）日期：2005年9月29日。