

# 打击核恐怖主义：传统对策

克里斯托弗·乔伊纳\*

## 摘要

核恐怖主义对国家安全构成严重威胁，2001年9月11日基地组织对世界贸易中心和五角大楼发动的袭击就是这一事实的有力证明。这些袭击揭示了西方社会在面对外国恐怖主义威胁时的脆弱之处，并凸显了恐怖团体对美国或欧洲城市使用核武器的真实可能性。本文结合新的多边文书——2005年《制止核恐怖主义行为国际公约》，分析了这一威胁的性质和可能的补救办法。该《公约》为防止恐怖分子获取核武器的国际合作提供了法律基础，将非国家行为体、其共犯和组织者持有、使用或威胁使用放射性装置，意图造成死亡、严重身体伤害、环境或财产损失的行为定为犯罪。该公约进一步鼓励各国政府在追捕恐怖主义嫌疑人方面加强信息交流和合作。但这一文书的效力取决于缔约国尊重、遵守和执行其规定的程度。这方面的关键是加强核设施中储存裂变材料的安全。如果各国政府履行其在该公约中的义务，该公约将行之有效，并实现其宗旨。如果各国政府未能履行其义务，则该公约中针对核恐怖主义具体措施的保护力度将被削弱，核恐怖主义的风险将仍然很高。

核恐怖主义对国家安全构成严重威胁。虽然在20世纪90年代初已经意识到这一威

\*乔治城大学埃德蒙·A·沃尔什外事学院政府系国际法教授；乔治城大学国际法和政治研究所所长；弗吉尼亚大学博士学位（外交专业，1977年）；佛罗里达州立大学硕士学位（政府专业，1973年）；佛罗里达州立大学硕士学位（国际关系专业，1972年）；佛罗里达州立大学学士学位（国际关系/历史专业，1970年）；本文作者感谢主编和匿名的EJIL审稿人对本文早期版本提出的宝贵意见和建议。电子邮件：[joynerc@georgetown.edu](mailto:joynerc@georgetown.edu)

胁，但直到2001年9月11日其威胁的严重性才得到了有力的证明，当时基地恐怖组织的成员劫持了四架飞机，其中三架飞机分别撞向世界贸易中心和五角大楼。<sup>1</sup> 这些袭击暴露了西方社会在面外国恐怖主义威胁时的脆弱之处。9/11袭击还凸显了恐怖团体对西方城市使用大规模毁灭性武器的可能性。基地组织可能以类似的方式劫持飞机向核电站发动袭击，造成更具破坏性的影响，这样的威胁已然明显。更令人不安的是，众所周知，基地组织正在企图获得核裂变材料钚或高浓缩铀，以及制造核武器所需的科学专门知识，这样做可能是为了在西方城市引发爆炸。<sup>2</sup>

未来使用核装置进行恐怖活动的可能性是各国政府必须面对的一个问题。<sup>3</sup> 各国政府面临的难题是如何防止恐怖团体发动此类灾难性的核袭击。本研究探讨了解决这一难题的一个方面，即需要通过国际法律渠道促进更好的情报共享和更紧密的政府间合作，以打击恐怖团体以及核技术储存与转让。

2005年4月15日，联合国大会通过了《制止核恐怖主义行为国际公约》（《核恐怖主义公约》或打击核恐怖主义），并开放该《公约》供签字。<sup>4</sup> 这一多边文书旨在

1 2001年9月11日，19名基地组织成员劫持飞机撞向纽约市的两座世贸中心大楼和弗吉尼亚州的五角大楼。约3000人丧生。第四架被劫持的飞机在宾夕法尼亚州的乡村坠毁。见‘US Attacked: Hijacked Jets Destroy Twin Towers and Hit Pentagon in Day of Terror’, *New York Times*, 12 Sept. 2001, at 1; ‘Terrorists Hijack 4 Airliners, Destroy World Trade Center, Hit Pentagon; Hundreds Dead’, *Washington Post*, 12 Sept. 2001, at 1. 有关这些事件的权威分析，请见T.H. Kean and L. Hamilton, *The 9/11 Report: The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* (2004)。

2 Rediff.com, ‘Al Qaeda bought nuclear weapons’, 22 Mar. 2004, 可查阅: <http://www.rediff.com/news/2004/mar/22mir.htm> (查阅日期: 2006年3月18日); ‘Warning over al Qaeda nuclear weapons fear’, *Daily Mail*, 24 May 2005, 可查阅: [http://www.dailymail.co.uk/pages/live/articles/news/news.html?in\\_article\\_id=349848&in\\_page\\_id=1770](http://www.dailymail.co.uk/pages/live/articles/news/news.html?in_article_id=349848&in_page_id=1770) (查阅日期: 2006年3月15日)。关于基地组织获取核武器的行动清单，见Center for Nonproliferation Studies, ‘Al-Qaeda’s Nuclear Ambitions’ (June 2005), 可查阅: <http://www.epsusa.org/publications/newsletter/june2005/alqaeda.htm> (查阅日期: 2006年3月18日)。

3 一般见Rostow, ‘Before and After: The Changed U.N. Response to Terrorism Since September 11th’, 35 *Cornell Int’l LJ* (2002) 675。

4 《制止核恐怖主义行为国际公约》，A/RES/59/290号联合国文件（2005年4月15日），附件（以下简称《核恐怖主义公约》或打击核恐怖主义），可查阅: <http://www.un.int/usa/a-59-766.pdf> (查阅日期: 2006年3月18日)。关于对《公约》的初步反应，见‘Statement by Ambassador Stuart Holliday, Alternate United States Representative to the UN for Special Political Affairs, on the Adoption of the International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, in the General Assembly, April 13, 2005; United States Mission to the United Nations press release #68 (05), 13 Apr. 2005, 可查阅: [http://www.usunnewyork.usmission.gov/05\\_068.htm](http://www.usunnewyork.usmission.gov/05_068.htm) (查阅日期: 2006年3月18日); ‘New Convention Against Nuclear Terrorism Bolsters Global Framework’, International Atomic Energy Agency staff report, 14 Apr. 2005, 可查阅: [http://www.iaea.org/NewsCenter/News/2005/conv\\_nuclterror.html](http://www.iaea.org/NewsCenter/News/2005/conv_nuclterror.html) (查阅日期: 2006年3月20日); 以及‘Statement by Alexander Yakovenko, the Spokesman of Russia’s Ministry of Foreign Affairs, Concerning the Adoption by UN General Assembly of an International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism’, Russian Ministry of Foreign Affairs press statement, 可查阅: <http://www.russianembassy.org.za/statements/text/apr05/dyakovenko-terrorism140405.html> (查阅日期: 2006年3月15日)。

改进现有的打击国际恐怖主义的法律框架，“以便在调查、起诉和引渡涉及放射性材料或核装置的恐怖主义行为者方面进行国际合作”。<sup>5</sup>但该文书在多大程度上对打击跨国核恐怖主义行为作出了真正的贡献呢？本研究调查了三个主题来探讨这个中心问题。首先，第一部分探讨了打击核恐怖主义的具体目标，包括核恐怖主义威胁的现实以及打击核恐怖主义案文所载的政策规定。在第二个主题中，本研究评估了打击核恐怖主义提出的防止核恐怖主义和处理可能涉及的行为人的方法和手段。第二部分阐述了打击核恐怖主义的背景，第三部分的内容则是其建立的法律制度。这一讨论阐述了打击核恐怖主义的策略和程序，以定义犯罪和改善多边努力，制止涉及核恐怖主义的威胁。第四部分介绍了第三个主题，分析评估了打击核恐怖主义成功协调政府间行动以威慑、制止和惩罚核恐怖主义罪犯的现实前景。正如人们可能认为的那样，这里的关键问题可能不太能在打击核恐怖主义条款的内容或其法律理想上体现出来。更确切地说，打击核恐怖主义的最终成败将取决于其缔约国有多大的意愿和能力使其条款发挥作用。

## 1 核恐怖主义的风险

核恐怖主义带来的风险有三个方面：（1）需要充分保护核反应堆；（2）恐怖分子有可能制造或获取核武器；（3）恐怖分子有可能制造“脏弹”。

### 保护核反应堆

大多数核反应堆都只有铁丝网和当地安全人员的保护，因此显然容易受到恐怖主义团体的攻击。令人担忧的是，针对核电站的恐怖袭击可能会摧毁冗余的安全系统，从而造成严重的堆芯损坏、熔毁和灾难性的放射性溢漏。最近披露的信息显示，基地组织将核电站视为主要的破坏目标，这使得专家们更加担心世界各地的反应堆，特别是美国的核反应堆，未得到充分的保护。<sup>6</sup>

5 Aita, Press Release, State Department Documents, 'U.N. General Assembly Adopts Nuclear Terrorism Treaty' (13 Apr. 2005), 可查阅<http://www.globalsecurity.org/security/library/news/2005/04/sec-050413-usia02.htm>, (查阅日期：2006年12月29日)。

6 Starr, 'NRC memo warns of attacks on nuclear plants', CNN, 31 Jan. 2002, 可查阅：<http://archives.cnn.com/2002/US/01/31/ret.terror.threats/> (查阅日期：2006年3月19日)；Grunwald and Behr, 'Are Nuclear Power Plants Secure?', *Washington Post*, 4 Nov. 2001。

## B 制造核武器

与核电站的安全密切相关的是对恐怖组织是否能够制造核装置，这一点令人担忧。逐渐达成的共识表明，这种情况是可能的——如果拥有科学方面的专门知识和必要的裂变材料，成熟的恐怖团体能够制造可使用的核弹，潜在当量约为1千吨。有记录显示基地组织企图获取核材料和核武器设计信息，凸显了这一风险的极其严重。<sup>7</sup>发生这种情况的关键在于恐怖团体获取制造弹芯所需的裂变材料钚或高浓缩铀的能力。这些裂变材料可从黑市上的外国来源购买，或从核设施盗取。<sup>8</sup>

国际原子能机构（原子能机构）制定了保障标准并进行检查，以查明任何裂变材料是否有重大的过程损耗，或是否有适当的保护措施以确保材料在运输或储存过程中不被盗取。<sup>9</sup>然而，问题仍然存在，原子能机构的标准目前仅适用于裂变材料的国际运输，而不适用于加工、使用和储存设施的安全。这让人们真正担心储存在这些核设施中的裂变材料是否真的安全，是否已经被错放、丢失或被盗。

## C 制造“脏弹”

核恐怖分子造成的第三个威胁是他们可能引爆“脏弹”。脏弹是含有粉末或小颗粒形式的放射性同位素的常规爆炸物，

7 Albright, 'Al-Qaeda's Quixotic Quest to Go Nuclear', *Asia Times*, 22 Nov. 2002, 可查阅: [http://www.atimes.com/atimes/Middle\\_East/DK22Ak01.html](http://www.atimes.com/atimes/Middle_East/DK22Ak01.html); Albright, 'Al Qaeda's Nuclear Program: Through the Window of Seized Documents', *Special Forum 47* (The Nautilus Institute), 2 Nov. 2002, 可查阅: [http://www.nautilus.org/archives/fora/Special-Policy-Forum/47\\_Albright.html](http://www.nautilus.org/archives/fora/Special-Policy-Forum/47_Albright.html) (查阅日期: 2006年5月9日)。有明显的证据表明，敌视美国利益的恐怖团体企图窃取核武器或可用于武器的核材料，并企图招募核武器专业人士。见Bunn, 'The Threat: The Demand for Black Market Fissile Material' (Nuclear Treat Initiative, last updated 16 June 2005), 可查阅: [http://www.nti.org/e\\_research/cnwm/threat/demand.asp](http://www.nti.org/e_research/cnwm/threat/demand.asp) (查阅日期: 2006年5月19日)。还有证据表明，大多数恐怖团体无意使用大规模杀伤性武器摧毁西方社会: 见Sands, 'The Nuclear Terrorists: Who, Why, and How Capable', in C.D. Ferguson and W.C. Potter (eds), *The Four Faces of Nuclear Terrorism* (2004);

G. Allison, *Nuclear Terrorism: The Ultimate Preventable Catastrophe* (2004), at 19–42; 和J. Stern, *The Ultimate Terrorists* (1999)。

8 一般见Bunn, 前注7; Testimony of Laura S.H. Hologate, Vice President for Russia/New Independent States Program, Nuclear Threats Initiative, 'Building a Nuclear Bomb: Identifying Early Indicators of Terrorist Activities' before the House Committee on Homeland Security Subcommittee on Prevention of Nuclear and Biological Attack, 26 May 2005。见Francis, 'Experts Warn Loose Russian Nuclear Materials Could Lead to WMD in Terrorist Hands', *NTI Global Security*, 27 May 2005, 可查阅: [www.nti.org/d\\_newswire/iss/ues/2005\\_5\\_27.html#3A7EDFED](http://www.nti.org/d_newswire/iss/ues/2005_5_27.html#3A7EDFED) (查阅日期: 2007年3月5日)。

9 见原子能机构, "2006-2009年核安全计划", GC(49)/17号原子能机构文件, 和原子能机构, 《大会决议和其他决定, 第四十九届大会, 2005年9月26日至30日》(GC(49)/RES/DEC(2005))。

一旦爆炸，将扩散核材料并污染大面积地区。<sup>10</sup>脏核弹的主要破坏来自爆炸本身，而其放射性材料对人和环境的污染可能有限。脏弹的主要目的是煽动恐慌，用放射性材料影响人的生命和财产安全。<sup>11</sup>

如今，核恐怖主义威胁真实存在。在这种情况下，最重要的问题就是：各国政府如何防止发生这样的核事件？解决这一问题的根本是需要开展真正的多边合作与协作，以分享情报信息，并将各国政策协调为统一的国际行动。国际法渠道可以促进这种合作，特别是通过颁布和共同遵守具有约束力的法律文书。为此，有关政府在联合国支持下做出了七年的努力，磋商一项专门的多边协议，即《制止核恐怖主义行为国际公约》。<sup>12</sup>该协议是迄今为止在应对核恐怖主义方面最权威的国际文书，威慑恐怖主义行为，将其定为刑事犯罪，并规定了将被指控的罪犯绳之以法的手段。

## 2 《公约》背景

将核恐怖主义定为刑事犯罪的国际努力只有十年历史。1997年12月15日，大会建议大会通过其1996年12月17日第51/210号决议所设恐怖主义问题特设委员会应召开会议，拟订一项制止核恐怖行为的国际公约。<sup>13</sup>为此，1998年9月

10 核管制委员会，“关于肮脏核弹的概况介绍”，可查阅：<http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/fact-sheets/dirty-bombs.html>（2004年2月修订）（查阅日期：2006年3月20日）；世界卫生组织，“核恐怖主义和脏弹”和WHO/RAD信息表，“放射性散布装置（脏弹）”，2003年2月，皆可查阅：[http://www.who.int/ionizing\\_radiation/a\\_e/terrorism/en/](http://www.who.int/ionizing_radiation/a_e/terrorism/en/)；以及Karon，“The “Dirty Bomb” Scenario”，Time.com，10 June 2002，可查阅：<http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,182637,00.html>（查阅日期：2006年3月18日）。

11 见Ensor，“Al Qaeda Interested in Dirty Bomb, U.S. says”，CNN.com，6 Dec. 2001，可查阅：<http://archives.cnn.com/2001/US/12/04/ret.nuclear.report/>；“Analysis: Bin Laden’s nuclear threat”，BBC News，26 Oct. 2001，可查阅：[http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south\\_asia/1621819.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/1621819.stm)（查阅日期：2006年3月18日）。

12 《制止核恐怖主义公约》，前注4。

13 “消除国际恐怖主义的措施”，大会第52/165号决议，A/RES/52/653号联合国文件（1997年12月15日）。另见大会第49/60号决议，A/RES/49/60号联合国文件（1994年12月9日），其中大会通过了《消除国际恐怖主义措施宣言》；大会第51/210号决议，第9页，A/RES/51/210号联合国文件（1996年12月17日）；以及大会第56/88号决议，第16页，A/RES/56/88号联合国文件（2002年1月24日）。

大会第六委员会设立了一个工作组，并选举加拿大的菲利普·基尔希为其主席。<sup>14</sup> 恐怖主义问题特设委员会于1998年2月17日至27日举行了第二届会议，研读并修订了俄罗斯联邦不久前提交的关于核恐怖主义的公约草案。<sup>15</sup>

在1998年特设委员会第五次会议上，俄罗斯代表团正式介绍了制止核恐怖主义行为公约草案的案文。<sup>16</sup> 俄罗斯倡议背后的推动力是其政府认为，迫切需要打击涉及使用核装置的潜在恐怖主义威胁，并需要采取有效的国际反制措施应对这些威胁。<sup>17</sup> 俄罗斯方面主张，在应对核恐怖主义行为所隐含的威胁时，当前多边文书的范围和手段都不够广泛。他们认为，一项新公约将填补其他相关文书留下的法律空白，特别是1980年《核材料实物保护公约》。<sup>18</sup> 《实物保护公约》仅适用于用于和平目的的核材料；该文书不包括用于军事目的的核材料或设施。俄罗斯方面提交的案文草案旨在更广泛地涵盖核恐怖主义的可能目标和类型。鉴于《实物保护公约》未能将核恐怖主义与其他涉及核材料的犯罪行为区分开来，这项新文书将使核恐怖主义能够被更明确地定义和区分为恐怖主义行为。俄罗斯的公约草案还包括打击核恐怖主义的反制措施规定，其中包括危机发生后应采取的程序，例如需要将犯罪中涉及的任何放射性材料和装置归还合法所有者。重要的是，在这些讨论中还认识到，俄罗斯的草案案文反映了

14 “消除国际恐怖主义的措施：工作组的报告”，A/C.6/53/L.4号联合国大会文件，第五十三届会议（1999年10月22日），第2页。

15 A/AC.252/L.3号联合国文件（1996年12月17日）。

16 见俄罗斯联邦提交的《制止核恐怖主义行为公约》案文草案，A/AC.252/L.3号以及Corr.1和Corr.2联合国文件，载于“大会1996年12月17日第51/210号决议所设特设委员会的报告”，联合国大会第五十三届会议。（补编第37号）（A/53/37）（1998年7月23日），附件一（以下简称俄方文本草案）。

17 据私下报告，俄罗斯积极提出该草案的动力是有报告称，其在冷战时期研制的大约100个便携式核武器装置下落不明，可能容易被恐怖团体盗窃：一般见M. Bunn和A. Weir，《保护炸弹：行动议程》（2004年）；国家研究理事会（防止来自俄罗斯设施的钚和高浓缩铀泄漏方案本土化委员会，中欧和欧亚办事处），《加强长期核安保：保护俄罗斯境内的武器级材料：发展、安全与合作》（2005年）；国家研究理事会（国际安全和军备控制委员会），《监测核武器和核爆炸材料：方法和能力评估》（2005）。这里的威胁涉及可能使用“手提箱原子弹”，其重量仅为65磅，可产生0.5至2千吨的爆炸：见N. Sokov, ‘Suitcase Nukes: Permanently Lost Luggage’, Paper for the Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies, 13 Feb. 2004, cited in Allison, *supra* note 7, at 49。

18 《核材料实物保护公约》，1980年3月3日，TIAS No 11080, 1456 UNTS 101（以下简称《核材料公约》）。

其他反恐公约中的刑法规定，可以通过整合最近缔结的《制止恐怖主义爆炸的国际公约》的有关规定，可以大大加强这些刑法规定。<sup>19</sup>事实上，随着《公约》案文在今后五年的演变，后一种战略的实施被证明是一种可行的办法。

委员会作为一个全体工作组开展工作，分两个阶段进行。在第一阶段，工作组专注于讨论拟议公约所涵盖的定义和罪行，以期明确这一文书的必要性，及其目标和实质性范围。为此，工作组审查了俄罗斯草案案文的第1条，其中包含案文中使用的特定术语的定义。在第二阶段，工作组审查和评估了俄方案文中不同于联合国反恐主义条约中的实质性条款。<sup>20</sup>在此过程中，至少19个国家代表团提交了39项单独的书面修正案和提案，以改写草案文中的措词。<sup>21</sup>为采取后续行动，工作组于1998年9月28日至10月19日期间，共举行了13次会议，审议了两份文件。一份是俄罗斯联邦提交的草案案文；第二份文件是“主席之友”编写的一份讨论文件。<sup>22</sup>这些讨论中包括提交至工作组的38项补充的书面提案和建议修正案，由此，“主席之友”编写了一份新的讨论文件，由工作组审议。<sup>23</sup>根据各代表团对该文件提出的意见和关于未列入文件条款的提案，<sup>24</sup>主席之友随后编写了一份经修订的公约案文草案。修订后的案文载有整个公约的最终草案，但条款4草案除外。这一条款使公约的完成时间推迟了四年。主要的问题集中在试图确定各国使用核武

19 《制止恐怖主义爆炸的国际公约》，1997年12月15日，第106-6号条约文件，37 ILM 249（以下简称“《制止恐怖主义爆炸公约》”）。

20 特别是《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》，1991年3月1日，第103-8号条约文件，21 22 UNTS 359（以下简称《可塑炸药公约》）和《制止恐怖主义爆炸公约》，前注21。草案谈判中的特别关注主要集中在条款草案2（犯罪的性质）、4（关于国家使用核武器的合法性）、5（将罪行定为国内犯罪）、6（消除减免因素）、8（根据原子能机构标准保护放射性材料）、10（确定调查被控罪状的条件）、11（强制规定引渡或起诉的义务）、12（确保被告人的公平待遇和人权）、13（规定引渡的条件）和14（规定各方有义务协助和合作）。

21 见附件二，“各代表团提出的书面修正案和提案”，载于“大会1996年12月17日第51/210号决议所设特设委员会的报告”，联合国大会第53届会议正式记录。第37号补编，A/53/37号联合国文件（1998年7月23日），第14-34页，可查阅：[www.un.org/documents/ga/docs/53/plenary/a53-37.htm](http://www.un.org/documents/ga/docs/53/plenary/a53-37.htm)（查阅日期：2007年3月5日）。

22 “之友”指的是由大会1996年12月17日第51/210号决议所设特设委员会主席团成员组成的一个特别小组：见A/C.6/53/WG.1/CRP.1号联合国文件。

23 A/C.6/53/WG.1/CRP.1/Rev.1号联合国文件，“消除国际恐怖主义的措施：工作组的报告”，A/C.6/53/L.4号联合国文件，第五十三届会议，第2页（1998年10月22日）。

24 即，第2条、第4条第4款、第10条和序言。见“消除国际恐怖主义的措施：工作组的报告”，A/C.6/53/L.4号联合国文件，第五十三届会议，第2页（1998年10月22日），可查阅<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/C:6/53/L.4&Lang=E>（查阅日期：2007年3月5日）。

器的合法性或不许可性的措辞上。2001年底，墨西哥提出的一项提案修订了这项规定，声称《公约》“不涉及，也不能被解释为以任何方式涉及各国使用或威胁使用核武器的合法性问题”。<sup>25</sup>一旦这一争议得到解决，文书草案就已完成。<sup>26</sup>

打击核恐怖主义是对打击恐怖主义和确保核安全的国际法律框架的一个值得欢迎的重要贡献。即便如此，也没有达到一些人所希望的效果。一些提案被排除在打击核恐怖主义条约的范围之外，以便以协商一致的方式通过该条约。例如，在谈判会议上，对豁免起诉军事活动和人员实施与打击核恐怖主义所明确阐述罪行相似的犯罪的法律理由进行了大量讨论。<sup>27</sup>但最终，豁免仍然存在。其他代表团建议插入具体规定，防止国家行为体可能实施的涉及核武器或核材料的恐怖主义行为。<sup>28</sup>然而，最终的公约案文并未应对一国使用核武器的合法性问题。同样重要的是，各代表团未能就恐怖主义的定义达成共识，这导致谈判在2001年完成案文草案后延长了四年。<sup>29</sup>在过去的四十年中，产生普遍接受的“恐怖主义”定义已被证明是建立全球反恐制度的严重障碍，因为在一些国家政府看来，一个人眼中的恐怖分子仍然是另一个人眼中的自由斗士。<sup>30</sup>不出意料的是，打击核恐怖主义的定义的最终版本中没有出现“恐怖主义”的定义。

### 3 打击核恐怖主义制度

协议法是现代国际法的主要渊源。条约和公约为处理现代国际关系提供了主要的法律框架。事实上，基于多边条约的复杂规则网络是当代国际关系的基础，

25 《制止核恐怖主义公约》，前注4，第4(4)条。

26 见墨西哥提交的提案，A/C.6/56/WG.1/CRP.9号联合国文件，第4(4)条，载于A/C.6/56/C.9号联合国文件（2001年10月29日）。

27 见“消除国际恐怖主义的措：工作组报告”中的讨论，A/C.6/53/L.4号联合国文件（1998年10月22日），第50-52页。

28 见墨西哥的提案，A/C.6/56/WG(2002)号联合国文件。

29 见不扩散研究中心，“《制止核恐怖主义行为国际公约》草案”（2005年9月20日）。

30 联合国秘书长科菲·安南2005年9月为各国政府首脑发布的一份报告中提出了恐怖主义的定义，即“……任何有意造成平民或非战斗员死亡或严重身体伤害的行动，目的在于恐吓人口或强迫一国政府或一个国际组织实施或不实施任何行为的，均构成恐怖主义行动”：见安南，《大自由：实现人人共享的发展、安全和人权；秘书长的报告》，A/59/2005号联合国文件（2005年3月21日），第26页。

并努力提供方法和手段来提升各国政府处理区域和全球问题的能力。

对核恐怖主义威胁而言也是如此。《制止核恐怖主义公约》是自2001年9月11日美国遭受袭击以来的第一项国际反恐恐怖主义协议，旨在强化日益扩大的反恐恐怖主义制度，该制度目前包括13项联合国支持的多边协议。<sup>31</sup>为此，打击核恐怖主义有三个基本假设：

(1) 核恐怖主义可能给人类造成“最严重的后果”，从而对国际和平与安全构成威胁；(2) 现行国际法主体未充分涵盖恐怖分子对核设施发起的袭击或其对核武器的使用；以及(3) 迫切需要国际合作，以制定和采取“有效且切实的措施”，防止核恐怖主义行为，并起诉和惩罚其行为人。<sup>32</sup>打击核恐怖主义的组织结构和框架及其若干规定的内容在很大程度上几乎逐字借鉴了《制止恐怖主义爆炸公约》。起草者这样做是为了使打击核恐怖主义与其前身在法律上兼容，并尽量减少对关于以下方面的条款的不满：管辖权、合作、信息交流、引渡、政治犯不引渡原则、被告人的国际移交、拘留国的领土主权、解决争端，以及载有《公约》生效结束条款的声明。

## 犯罪的定义

60多年来，以核武器进行威胁或使用核武器一直是各国政府最为关切的问题。美国和苏联之间的冷战是围绕核威慑战略而形成的，从1940年代末到1989年苏联解体和冷战结束，核威慑战略主导了美苏关系。<sup>33</sup>

31. 除《制止核恐怖主义公约》外，联合国的其他反恐公约包括：《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，1999年12月9日，第106-49号条约文件，大会第54/109号决议，大会正式记录，第54届会议，第49号补编，A/54/49联合国文件（以下简称“《制止资助公约》”）；《制止恐怖主义爆炸公约》，前注21；《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》，前注22；《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》，1988年3月10日，27 ILM 685；《制止危及海上航行安全非法行为公约》，1988年3月10日，第101-1号条约文件，27 ILM 668；《补充〈关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约〉的制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书》，1988年2月24日，第100-19号条约文件，1589 UNTS 474；《核材料和核设施实物保护公约》，1980年3月3日，TIAS第11080号，1456 UNTS 101（以下简称“《核材料公约》”）；《反对劫持人质国际公约》，1979年12月17日，TIAS第11081号，1316 UNTS 205；《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》，1973年12月14日，28 UST 1975，1035 UNTS 167；《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》，1971年9月23日，24 UST 546565，974 UNTS 178（1973年1月26日）；《关于制止非法劫持航空器的公约》，1970年12月16日，22 UST 1641，860 UNTS 105（以下简称“《海牙公约》”）；《关于在航空内进行犯罪和某些其他行为的东京公约》，1963年9月14日，20 UST 2941，704 UNTS 219（以下简称“《东京公约》”）。

32 《制止核恐怖主义公约》，前注4，序言。

从那时起，核武器对西方构成的主要威胁被认为来自流氓政权，特别是朝鲜和伊朗。恐怖团体可能使用核装置是令人关切的问题，但也被认为更多只是一种可能的情况，而非实际可能发生的事。基地组织对世界贸易中心和五角大楼发动的9/11客机袭击立即将对这种可能的情况的看法转变为了现实的可能性。各国政府的领导人认为，这种事态发展非常严重，值得在国际法中将其规定为个人的一种特殊刑事犯罪。为此磋商了打击核恐怖主义。

打击核恐怖主义的一项关键成就是将核恐怖主义定为国际法上的一种新的犯罪。正如《公约》第2条所规定，任何人“非法和故意”拥有放射性材料或装置，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，则构成国际刑事犯罪。<sup>34</sup>若任何人威胁或破坏核设施使放射性材料可能或已经外泄，致使受伤、死亡或财产或环境受到重大损害，或任何人威胁或尝试使用武力，“非法索要”任何放射性材料、核装置或核设施，也构成刑事犯罪。<sup>35</sup>任何人以共犯身份参加或“组织或指使”他人实施上述犯罪，同样也构成犯罪。<sup>36</sup>这项规定列出了构成核恐怖主义犯罪行为的个人行为。简而言之，一个人如果非法获取核材料、破坏核设施，或参与规划或执行这些行为，则犯下了核恐怖主义的非法行为。

## B 缔约国的权利和义务

关于管辖范围，打击核恐怖主义在特定情况下遵循国家主权和领土管辖权原则。也就是说，《公约》不适用于可能是一国国民在该国境内实施犯罪，且在该国境

33 1949年苏联获得原子武器后，美国采取了大规模报复的战略方针。美国的这一战略旨在阻止苏联使用核武器，其方法是通过威胁用洲际弹道导弹上的核武器进行压倒性报复，这些导弹将对苏联社会造成不可接受的损害。美国的战略方针在20世纪60年代转向了“确保同归于尽”的战略，该战略试图使双方相信，互射有核弹头的洲际弹道导弹的成本会给彼此的本土带来不可接受的高昂代价。这种对确保同归于尽的信念促使双方避免引发可能导致向对方发起直接核攻击的冲突。关于这段美苏战略竞争历史的文献数量众多：见，例如，B. Brodie, *War and Politics* (1973); N. Brown, *Nuclear War: The Impending Strategic Deadlock* (1965); H. Kahn, *On Thermonuclear War* (1960); T.C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (1960); 以及A. Wohlstetter, *The Delicate Balance of Terror* (1958)。

34 《制止核恐怖主义公约》，前注4，第2条。

35 同上，第2(1)、(2)和(3)条。

36 同上，第2(4)条。

37 这项规定采用了新的措辞，因为其涉及国际法中的一项新罪行。然而，其格式和措辞与《制止恐怖主义爆炸公约》第2条密切对应，前注21。

内被逮捕的情况。<sup>38</sup>逮捕、起诉和审判这些被控受害者的权力留给了该特定国家的政府，由其根据本国法执行。

正是从这一明确的权力中产生了其他缔约国的某些权利和义务。该《公约》在这方面比许多现代国际协定都更进一步，因为其在第4条中明确表示，缔约国受《联合国宪章》法和一般国际法的约束。同时，打击核恐怖主义不愿侵犯国家和个人根据国际法享有的其他权利、义务或责任，包括人道法的原则。<sup>39</sup>该条款明确规定，武装冲突期间使用武力仍受武装冲突法的管辖，国家军事部队的活动仍受该国的管辖，而非该《公约》的管辖。实施核恐怖主义犯罪的罪行不在关于在国际武装冲突期间使用武力的法律的范围内。这样，打击核恐怖主义的管辖范围避免了侵犯国际人道主义法律制度，该制度管辖武装冲突期间军事部队的活动。同样，这项协定也不试图解决在与其他国家的关系中使用或威胁使用核武器的国家的合法性问题。该文书特意不涉及一国使用核武器是合法还是不被许可的问题。

38 《制止核恐怖主义公约》，前注4，第3条。这项规定几乎逐字照搬CTB的第3条。第3条体现了领土管辖权原则，根据该原则，由行为所在地确定管辖权。也就是说，一国有权对某人在其领土内的所作所为行使其专属权利。这一原则的变体“浮动”领土理论承认一国对在其载旗船舶和飞机上实施的犯罪行为有管辖权。这一概念认定所有载旗飞机和船舶都是一国领土的独立部分。对其飞机或船舶的任何损害都构成对该国本身的犯罪。因此，在世界任何地方对这些飞机或船舶犯下的恐怖主义行为都要承担刑事责任。在引渡的管辖权原则中，领土原则仍然是最广泛接受和最传统适用的原则。见前注37-42。另见*Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States (1987)*, sec. t. 402(1)(c)。1963年《东京公约》重申了“船旗国规则原则”，赋予登记国在该航空器内的犯罪和所犯行为行使管辖权的权力，从而确认了这一理论：1963年《东京公约》，前注31，第3条。另见B lakesley, 'United States Extradition Over Extraterritorial Crime', 29 *J Crim L & Criminology* (1982) 1109, at 1118-1119, 1123。

39 《制止核恐怖主义公约》，前注4，第4条。《公约》第4条全部内容如下：

“1.本公约的任何条款均不影响国际法特别是《联合国宪章》的宗旨和原则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。

2. 武装冲突中武装部队的活动，按照国际人道主义法所理解的意义，由国际人道主义法予以规定，不受本公约管辖；一国军事部队为执行公务而进行的活动，由国际法其他规则予以规定，因此不受本公约管辖。

3. 本条第二款的规定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。

4. 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。

然而，打击核恐怖主义确实规定，缔约国应调整其国家法律，将《公约》第2条规定的罪行定为刑事犯罪，为此，打击核恐怖主义还规定了反映这些罪行严重性的惩罚措施。<sup>40</sup>《公约》的另一个重要特点是，其规定缔约国应采取措，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”。<sup>41</sup>这一规定旨在防止任何被指控的罪犯能够援引被指控的罪行是“政治罪”的刑事依据来逃避起诉，从而降低向请求国引渡的可能性。

如果一项国际文书要实现其宗旨，该协定的所有缔约国之间必须有广泛且强有力的合作。合作与协作是将协定从纸面承诺转变为实际政策承诺的关键，也是任何公约是否有机会成功所依赖的关键因素。

打击核恐怖主义一个新的显著优势是其阐明缔约国在制定和执行反恐战略时应进行合作的方法和手段。打击核恐怖主义规定，各国政府应采取“一切切实可行的措施”，阻止和威慑在本国境内可能被用于在本国境内外犯罪的恐怖主义准备活动。<sup>43</sup>这些措施包括禁止“鼓励、唆使、组织、故意资助或故意以技术协助或情报支助，或从事实施这些犯罪”的个人、团体和组织的活动。<sup>44</sup>

情报界为缔约国的政策及其安全利益服务的方式和效力对《公约》的运作仍然至关重要。然而，关于恐怖团体成员、其计划的袭击、其拥有何种武器以及其所处的位置的情报信息，显然对于针对可能的核恐怖主义行为采取先发制人或预防性行动至关重要。同样，各方也需要这些信息来了解被控施害者和履行引渡安排。因此，打击核恐怖主义呼吁交换“准确和已验证的”信息，特别是与寻求通过引渡程序对被控施害者行使管辖权的其他政府交换此类信息。<sup>45</sup>

40 同上，第5条。这项规定与《制止恐怖主义爆炸公约》第4条完全一致。

前注4。

41 《制止核恐怖主义公约》，前注4，第6条。这项规定与《制止恐怖主义爆炸公约》第5条完全一致，前注21。

42 打击核恐怖主义第15条明确反对在核恐怖主义案件中对政治罪适用例外。见后注70的文本。

43 同上，第7(1)(a)条。

44 同上。

缔约国政府之间的信息交流还旨在侦查、预防、制止和调查罪行，对被控施害者提起刑事诉讼，并将可能犯下的罪行通知国际组织。<sup>46</sup>

保护机密信息对国家安全仍然至关重要。在打击核恐怖主义中，一条保密条款维护缔约国的主权，因为该条款允许各国政府根据国内法保护从另一缔约国或通过参加根据《公约》开展的活动而收到的情报的保密性。<sup>47</sup>《公约》并不强迫各国政府提供“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任何情报”。<sup>48</sup>同样，《公约》具有威慑作用。为了努力阻止犯罪行为发生，打击核恐怖主义规定缔约国必须“竭尽全力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”。<sup>49</sup>

管辖权是确定国家对被控施害者的权利的一个关键法律要素。为了使政府的行动合法地发生，国家必须对刑事犯罪和被指控的罪犯确定合法的管辖权。国际法限制一国在域外适用其法规的管辖权。按照传统，一国不得起诉在其境外被逮捕的罪犯，除非该国对所实施的行为具有合法的管辖权。同样，一国政府要行使国际法规定的权利和义务，就必须确保该国对另一国或个人罪犯的行动拥有合法的管辖权。实际上，规定的管辖权必须先于裁决、执行和惩罚的管辖权。<sup>50</sup>

三项管辖权原则特别支持引渡核相关恐怖主义罪犯所需的域外管辖权的法律理论。按照实际的法律优先顺序，

43 同上，第7(1)(b)条。

46 同上。

47 同上，第7(2)条。

48 同上，第7(3)条。第7条是《防止核恐怖主义公约》所独有的，该条强调了各国政府的一共同需要的重要性和关切，即各国政府都需要收集和分享情报，以防止和打击实施核恐怖主义的准备，以及惩罚被指控的罪犯。

49 同上，第8条。这一规定也是NTC所独有的。

50 行使国家权利的域外管辖权的获得需要两个步骤。首先，必须确定一国的本国法是否与该行为有关，即是否有理由行使国家管辖权。第二，必须确定一个主权国家是否可根据国际法律规则在域外禁止这种行为。对于第二个标准，各国政府可以适用国际法的5个理论结构中的任何一个来行使立法管辖权：（1）领土原则；（2）国籍原则；（3）保护原则；（4）被动属人原则；和（5）普遍性原则。为了促进更广泛的执法机会，这些管辖权结构或多或少地纳入了包括打击核恐怖主义在内的联合国反恐公约的特别规定。

这些原则是普遍性原则、<sup>51</sup>保护原则<sup>52</sup>和被动属人原则。<sup>53</sup>普遍管辖原则具有特殊地位，因为其申明某些恐怖主义行为是危害人类罪，因此，任何国家都可以代表国际社会逮捕、起诉或引渡被指控的罪犯。联合国通过重要的多边公约将此类恐怖主义行为编纂为国际罪行，从而有效地使这些罪行成为国际犯罪，并使普遍性原则适用于所有缔约国。核恐怖主义行为构成这种犯罪。<sup>54</sup>

更多地从国家安全的角度来看，保护原则使国家有权惩罚被认为危害国家安全或重大利益的犯罪者。这一概念规定了基于域外犯罪对国家安全、完整或主权的感知威胁的管辖权。<sup>55</sup>由于核恐怖主义行为的目的是影响一国的外交政策，该国的重大利益将受到深刻影响。事实上，如果在城市地区引爆核装置，会有成千上万的人丧生，该国的民间社会将遭受永久性的改变。因此，扩大保护管辖权

51 普遍管辖原则承认，某些行为令人发指，受到广泛谴责，任何国家都可以在拘留罪犯后对其提起公诉。这写犯罪涉及各国的普遍利益，犯罪人被认为是全人类的敌人。也就是说，由于恐怖主义行为被普遍认为是国际犯罪，任何政府都可以根据普遍原则将管辖权扩大到恐怖分子，其基础是“人类公敌 (*hoste humani generis*)”：Blakesley, ‘Jurisdictional Issues and Conflicts of Jurisdiction’, in M.C. Bassiouni (ed.), *Legal Responses to International Terrorism; US Procedural Aspects* (1988), at 142–153。

52 保护原则涉及被认为损害国家安全利益的国外行为。根据保护原则，一国可对其领土以外发生的某些行为行使管辖权，前提是这些行为威胁到该国的安全、领土完整或政治独立。此外，保护原则允许各国政府起诉其他国家的国民在受害国以外的行为：Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the United States, *supra* note 38, sect. 402 cmt.f (hereinafter Third Restatement)。

53 被动属人原则赋予一国针对其国民犯下的罪行行使域外管辖权，无论犯罪发生在何处。管辖权以犯罪受害者的国籍为依据。被动属人原则未被广泛使用，主要是因为其具有争议，而且往往与领土原则相冲突。被动属人原则意味着人们将国家法律的保护带到了国家的领土管辖权之外。这一说法挑战了一国对其领土拥有主权管辖权的基本前提，这将削弱领土主权的基本原则：见同上，sect. 402 cmt g。

54 根据普遍管辖权原则，任何国家都可以逮捕和审判被控犯有核恐怖主义罪行的人，而不必考虑被告的国籍或犯罪地点，也不必确定被指控的罪犯与起诉国之间的任何联系。只需要核恐怖主义罪行应受到普遍谴责即可：同上，sect. 404。另见Donovan and Roberts, ‘The Emerging Recognition of Universal Civil Jurisdiction’, 100 *AJIL* (2006) 142；M.C. Bassiouni, ‘Universal Jurisdiction for International Crimes: Historical Perspectives and Contemporary Practice’, 42 *Virginia J Int'l L* (2001) 81 and Joyner, ‘Arresting Impunity: The Case for Universal Jurisdiction in Bringing War Criminals to Accountability’, 59 *Law & Contemporary Problems* (1996) 153, at 159–160。

55 Third Restatement, *supra* note 38, sect. 402 (3), cmt f。

可以出于引渡的目的对可能的核恐怖行为人确立管辖权。

引渡核恐怖主义被控施害者所依据的第三项原则，即被动属人原则，为分配国家管辖权提供了更具争议的依据。这种观点允许将引渡管辖权扩大到使寻求管辖权的特定国家公民受害的人。<sup>56</sup>虽然被动属人原则仍有争议，但作为一项管辖权原则，其适用于恐怖主义和因国籍而对一国国民进行的其他有组织攻击。<sup>57</sup>似乎有道理的是，如果与其他管辖权原则一起使用，适用被动属人原则以支持域外管辖权主张，可以促进引渡，以打击核恐怖主义行为。

对犯罪的管辖权成为《公约》中一个突出的关切，这也不令人意外。打击核恐怖主义借鉴早期的反恐文书，将属地原则确立为对在缔约国境内或在该国的载旗船舶或飞机上犯下的核恐怖主义罪行的主要管辖权形式。<sup>58</sup>

56 同上，sect. 402, cmt g。

57. 正如《第三次重述》所认为的，被动属人原则“通常不被接受或认为是犯罪，但其越来越多地被接受为适用于恐怖分子和因国籍而对一国国民进行的其他有组织袭击，或对一国的外交代表或其他官员的暗杀”：同上，sect. 402 cmt g。

58 《制止核恐怖主义公约》，前注4，第9(1)条。这一规定体现了领土管辖权原则。见前注37。第9条完整规定：

“1. 每一缔约国应酌情采取必要措施，在下列情况下确立对第二条所述犯罪的管辖权：

- 4.a. 犯罪在本国境内实施；或
- 4.b. 犯罪发生在犯罪实施时悬挂本国国旗的船舶或根据本国法律登记的航空器上；或
- 4.c. 犯罪行为人是本国国民。

2. 在下列情况下，缔约国也可以确立对任何这些犯罪的管辖权：

- 2.a. 犯罪的对象是本国国民；或
- 2.b. 犯罪的对象是本国在国外的国家或政府设施，包括本国使馆或其他外交或领事馆舍；或
- 2.c. 犯罪行为人是其惯常居所所在本国境内的无国籍人；或
- 2.d. 犯罪的意图是迫使本国实施或不实施某一行为；或
- 2.e. 犯罪发生在本国政府营运的航空器上。

3. 每一缔约国在批准、接受、核准或加入本公约时，应通知联合国秘书长本国根据国内法，依照本条第二款规定确立的管辖权。遇有修改，有关缔约国应立即通知秘书长。

4. 如果被指控罪犯在某一缔约国境内，而该缔约国不将该人引渡至根据本条第一和第二款确立了管辖权的缔约国，该缔约国也应酌情采取必要措施，确立其对第二条所述犯罪的管辖权。

5. 本公约不阻止缔约国行使依照其国内法确立的任何刑事管辖权。

此外，如果无国籍人士在一国境内，或针对该国国民，或针对该国在国外的政府设施或外交建筑，或在该国运营的飞机上实施犯罪，《公约》允许将国籍作为主张管辖权的依据。<sup>59</sup>缔约国还可“酌情采取必要措施”，对在其境内被捕的被控施害者行使管辖权，前提是该国政府选择不将其引渡到犯罪实际发生的国家。<sup>60</sup>

一些规定促进了对罪犯的逮捕、起诉和惩罚，反恐文书也因此而得到加强。如果一国政府决定不引渡被指控的罪犯，一种已被证明可行的法律策略是授权该政府起诉该罪犯。<sup>61</sup>这里的法律规则是引渡或起诉，即引渡或起诉被指控的罪犯的义务。<sup>62</sup>这项规定要求被指控罪犯的被发现时所在缔约国将该罪犯引渡到公认对该犯罪具有管辖权的国家，或者，如果该缔约国选择不引渡，则“将案件提交其主管当局进行起诉”。然而，值得一提的是，没有任何联合国反恐文书指示国家必须通过司法程序起诉被指控的罪犯，或进而对其进行惩罚。仅需要主管当局根据事实情况决定是否起诉。从本质上说，这一措词保留了正当法律程序、接受公平审判和在被证明有罪之前无罪的权利。对被指控罪犯的指控事实进行的调查很可能将决定是否进入审判阶段。如果发现确凿证据，则可通过法院提起诉讼。

59 同上，第9(2)条。普遍接受的国籍原则允许一国规定对其国民具有约束力的法律，而不论该国民身在何处或犯罪发生在何处。国籍原则将一国的管辖权扩大到其公民在其领土边界外采取的行动上。政府不仅应该在其公民在国外时为他们提供保护，还可以惩罚其公民的犯罪行为，无论其发生在何处：Third Restatement, *supra* note 38, sect. 402。

60 同上，第9(4)条。

61. 这里的关键条款是1970年《海牙公约》第7条和第8条。《海牙公约》第7条规定：“在其境内发现被指控的罪犯的当事国，如不将此人引渡，则不论犯罪是否在其境内实施，应当无例外地将此案件提交其主管当局以便起诉。该当局应当按照本国法律，以对待任何严重性质的普通犯罪案件的同样方式作出决定”。《海牙公约》，前注31，第7条。《海牙公约》第8条规定了引渡的条件。后来的联合国反恐协定在拟订引渡或起诉义务时，在很大程度上照搬了《海牙公约》第7条和第8条的措辞：见《蒙特利尔公约》，前注31，第7和第8条；《受国际保护人员公约》，前注31，第7和第8条；《反对劫持人质国际公约》，前注31，第9和第10条；《海事组织公约》，前注31，第11条；《关于核材料的实质保护公约》，前注20，第10和第11条；《制止恐怖主义爆炸的国际公约》，前注31，第8和第9条；以及《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，前注31，第10条。

62 引渡或起诉的义务源于古罗马的概念“或引渡或审判 (*aut dedere aut judicare*)”。*dedere*一词是指移交或引渡，而*judicare*是指需要作出裁决或审判。这个短语的使用，见R. Jennings and A. Watts (eds), *Oppenheim's International Law* (9th edn, 1992), at 953, 971。

这些约定已纳入《防止核恐怖主义公约》。根据该协定，各国对《公约》规定的罪行确立管辖权，并根据其本国法予以惩处。还要求各国政府引渡被控犯有或协助犯有这些罪行的人，或将其提交进行起诉。<sup>63</sup>在这些方面，引渡程序提供了必要的渠道，将被控犯有涉及核装置或攻击核设施的恐怖主义活动等国际刑事犯罪的个人绳之以法。罪犯若成功置身于其犯罪所在国的国境外，也使自己脱离了其所违反的法律的范围。通过正式的引渡程序，一国政府将被告转移到另一国政府羁押。这一程序通常通过条约、互惠或礼让来完成。当代制止国际恐怖主义活动的法律努力中的关键规定突出了这一关键作用，因为引渡用于推动对实施恐怖行为的个人进行逮捕、起诉、审判和惩罚。<sup>64</sup>

如果引渡能得到积极实施和执行，可能会有效地震慑恐怖主义犯罪行为的实施。此外，各方往往有义务在《公约》规定的刑事诉讼中相互协助。为此，打击核恐怖主义第13条规定，根据现有的引渡条约和《公约》本身，《公约》所列罪行被视为缔约国之间的可引渡的罪行。此外，如果缔约国之间没有引渡条约，打击核恐怖主义文书可作为引渡的法律依据。<sup>65</sup>

63 第11条完整规定：

“1.在第九条适用的情况下，被指控罪犯在其境内的缔约国，不将该人引渡的，无论犯罪是否在其境内实施，均有义务毫无例外地不作无理拖延，将案件送交其主管当局，以便通过该国法律规定的程序进行起诉。主管当局应以处理本国法律规定的任何其他严重犯罪的方式作出决定。

2.如果缔约国的本国法允许引渡或移交一名本国国民，但条件是须将该人遣回本国服刑，以执行要求引渡或移交该人的审判或诉讼程序所判处的刑罚，而且该国与要求引渡该人的国家均同意这个办法及双方认为适当的其他条件，则此种有条件的引渡或移交应足以履行本条第一款所规定的义务。”

同上，第11条。比较《制止恐怖主义爆炸的国际公约》，前注21，第8条。

64 一般见Joyner, ‘International Extradition and Global Terrorism: Bringing International Criminal to Justice’, 25 *Loyola Los Angeles Int'l & Comp L Rev* (2003) 493.

65 《制止核恐怖主义公约》，前注4，第13(2)条。

《公约》宣布，缔约国也可将普遍管辖权作为引渡的合法手段，<sup>66</sup>所有缔约国都有义务提供“最大程度的”相互协助，以推进对被控施害者的调查、刑事或引渡程序。<sup>67</sup>

必须认识到，根据当代国际法，没有任何普遍接受的规则要求各国政府引渡或甚至起诉藏匿在其领土内的被控施害者。<sup>68</sup>事实上，如今的国际引渡程序几乎完全通过双边条约和罪犯国籍等某些条件来进行，对外国审判的公正性或犯罪的假定政治性质的关切可能会阻碍引渡程序。此外，国际引渡制度既不全面也不完整：没有一个国家与其他所有国家均订有引渡条约。<sup>69</sup>

鉴于引渡程序的缺陷，在可能涉及核恐怖主义行为的引渡案件中，最大的问题可能是政治犯不引渡原则。许多现代引渡条约特别免除引渡政治罪，因为自由和民主政府对将持不同政见者移交给专制政府的想法产生了强烈的反感。<sup>70</sup>

66 《制止核恐怖主义公约》全文规定在下列情况下可进行引渡：

“1 第二条所述犯罪应被视为包括在任何缔约国之间在本公约生效前已有的任何引渡条约中的可引渡罪行。缔约国承诺将此类犯罪作为可引渡罪行列入缔约国间以后缔结的每一项引渡条约中。

2. 以订有条约为引渡条件的缔约国，在收到未与其订有引渡条约的另一缔约国的引渡请求时，被请求国可以自行选择，以本公约为就第二条所述犯罪进行引渡的法律依据。提议的修订案应提交保存人，由保存人立即分发所有缔约国。

3. 不以订有条约为引渡条件的缔约国，在符合被请求国法律规定的条件下，应视第二条所述犯罪为它们之间的可引渡罪行。

4. 为缔约国间引渡的目的，必要时应将第二条所述犯罪视为不仅在发生地实施，而且也在依照第六条第一和第二款的规定确立管辖权的国家的境内实施。

5. 缔约国间关于第二条所述犯罪的所有引渡条约和安排的规定，凡是与本公约不符的，应视为已在缔约国间作了修改。”

同上，第13条。比较《海牙公约》第8条的措词，前注31；《蒙特利尔公约》第8条，前注31；国际海事组织《制止危及海上航行安全非法行为公约》第11条，前注31；和《制止恐怖主义爆炸公约》第9条，前注21。

67 《制止核恐怖主义公约》，前注4，第14(2)条。

55 *Third Restatement*, supra note 38, at sect. 401 cmt B.

69 例如，美国与大约100个国家签订了引渡条约，但如今国际社会至少总共有193个国家。见US Dept. State, ‘A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force as of January 1, 2006’, 可查阅：<http://www.state.gov/s/l/treaty/treaties/2006/index.htm>（查阅日期：2006年5月18日），Sect.1 (Bilateral agreements), passim.

70 关于政治犯不引渡原则的概况，见M.C. Bassiouni, *International Extradition: United States Law and Practice* (2nd edn, 1996), at 502–583 and C.L. Blakesley, *Terrorism, Drugs, International Law, and the Protection of Human Liberty* (1992), at 264–270.关于政治犯不引渡原则的文献非常广泛：见，例如，同上，at 264 n. 415.

然而，构成“政治罪”并无公认的标准，也没有任何法律规则禁止引渡政治犯。因此，引渡决定往往取决于拘留政府确定的主观标准。鉴于这些条件，双边引渡制度只能为将国际恐怖分子绳之以法提供部分补救办法。其结果就是，虽然各国政府可能同意将恐怖主义行为上升为针对国际社会的刑事犯罪，但在起诉这种行为方面可能仍然缺乏通过引渡而进行的严格多边执法。

与其他联合国反恐文书相比，打击核恐怖主义明确承认政治犯不引渡原则在本质上存在问题，因为打击核恐怖主义借鉴了《制止恐怖主义爆炸的国际公约》。<sup>71</sup>因此，打击核恐怖主义断然拒绝政治犯不引渡原则，其第15条明确规定：

为了引渡或相互司法协助的目的，第二条所述的任何犯罪不得视为政治罪、同政治罪有关的犯罪或由政治动机引起的犯罪。因此，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。

72

这一规定旨在帮助从法律上区分恐怖暴力与民族解放运动的暴力活动。在过去，这一难题不仅在将恐怖主义定为犯罪方面引起了大量的法律争论，而且还对政府之间行使引渡程序造成了巨大的政治障碍。在一定程度上，这项规定成功地实现了这一目标。但同时，《公约》载有一项限制性条款，即各国政府可以申请拒绝将被控施害者引渡到另一国。与1979年《人质公约》和1997年《制止恐怖主义爆炸的国际公约》一样，打击核恐怖主义声称，如果任何政府有“实质理由”认为提出引渡请求是“为了基于某人的种族、宗教、国籍、族裔或政治观点而对某人进行起诉或惩罚，或认为接受这一请求将使该人的情况因任何上述理由受到损害”，则不得要求该政府进行引渡。<sup>73</sup>这些条件通常留给各国政府在向寻求难民身份的人提供政治庇护时考虑。虽然这项规定保留了对难民的保护，但似乎至关重要，各国政府绝不能滥用这些条件作为保护恐怖主义罪犯的漏洞或理由。目前还不清楚打击核恐怖主义对政府可能将被拘留者“移解”到其他国家接受更“严重”对待的努力会产生什么影响。根据该公约，被拘留者必须同意被转移，除非有正式起诉和引渡请求。即使其表示同意，引渡被拘留者的目的地国家也有义务对其拘留作出适当通知，包括提供定罪报告。<sup>74</sup>

72 见《制止恐怖主义爆炸公约》，前注21，第11条。

72 《制止核恐怖主义公约》，前注4，第15条。

73 同上，第16条。

74 同上，第17条。

《制止核恐怖主义公约》的一个新特点是处理、控制和归还从罪犯手中缴获的放射性材料、装置或核设施的手段和程序。应根据原子能机构核准的安全标准，将核材料和核装置退回至来源国。这方面的目的是确保将放射性材料、装置或核设施交给一个合法有权拥有并仅为和平目的而对其进行使用的国家。<sup>75</sup>关于根据缔约国的本国法律起诉被控施害者，

75 第十八条规定：

“1. 遇发生第二条所述犯罪，在收缴或以其他方式获得放射性材料、装置或核设施后，持有上述物项的缔约国即应：

- 5.a. 采取步骤使放射性材料、装置或核设施无害化；
- 5.b. 确保按照可适用的国际原子能机构保障监督条款保管任何核材料；和
- 5.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和安全标准。

2. 在与第二条所述犯罪有关的诉讼结束后，或按照国际法规定于结束之前，经与有关缔约国特别是就归还和储存的方式进行协商，任何放射性材料、装置或核设施，应归还其所属缔约国，或拥有这些放射性材料、装置或设施的自然人或法人为其国民或居民的缔约国，或物项在其境内被盗窃或非法获取的缔约国。

3(1). 如果国内法或国际法禁止某一缔约国归还或接受这些放射性材料、装置或核设施，或有关缔约国以符合本条第三款第(b)项规定的方式达成协议，则持有放射性材料、装置或核设施的缔约国应继续采取本条第一款所述步骤；这些放射性材料、装置或核设施应只用于和平目的。

3(2). 如果持有放射性材料、装置或核设施的缔约国依法不得持有这些物项，该国应确保尽快将其移交给可以合法持有并已酌情同该国磋商，提出了符合本条第一款的保证的国家，以使之无害化；这些放射性材料、装置或核设施应只用于和平目的。

4. 如果本条第一和第二款所述放射性材料、装置或核设施不属于任何缔约国或缔约国国民或居民所有，或并非在某一缔约国境内被盗窃或非法获取，或没有国家愿意按照本条第三款的规定予以接受，则应在有关国家与任何相关国际组织协商后，另行作出处置的决定，但须符合本条第三款第(b)项的规定。

5. 为本条第一、第二、第三和第四款的目的，持有放射性材料、装置或核设施的缔约国可请求其他缔约国，特别是有关缔约国，以及任何相关国际组织，特别是国际原子能机构给予协助和合作。鼓励缔约国和相关国际组织按照本款规定尽量提供协助。

6. 根据本条规定参与处置或保存放射性材料、装置或核设施的缔约国应将这些物项的处置或保存方式通知国际原子能机构总干事。国际原子能机构总干事应将此种信息转送其他缔约国。

7. 如果第二条所述犯罪涉及任何散布情况，本条的规定不影响规定核损害责任的国际法规则或其他国际法规则。”

该国有义务与联合国秘书长协商并向其向报告诉讼结果。<sup>76</sup>《公约》还重申，缔约国应根据主权平等、领土完整和不干涉他国内政原则履行其义务，<sup>77</sup>并规定各方之间关于打击核恐怖主义的解释或适用的争议应通过仲裁或国际法院解决，尽管各方保留对该程序的例外。<sup>78</sup>最后，打击核恐怖主义为反恐怖主义法带来了新机会，因为其规定缔约国有可能对《公约》作出修正，这些修正可在以后的缔约国会议上进行辩论和批准。<sup>79</sup>

## 4 公约的意义

### A 定义了新的犯罪

《制止核恐怖主义公约》宣布禁止行为，并定义了国际法上新的犯罪。在该公约之前，核恐怖主义仅被视为个人在本国法下的犯罪行为。打击核恐怖主义将核恐怖主义行为上升到违反国际法罪行的级别，涉及个人实施以下四种行为中的任何一种：（1）对公共目标使用核爆炸物，意图造成死亡、严重伤害或重大经济损失；<sup>80</sup>（2）非法拥有放射性材料，意图造成死亡或严重伤害。（3）非法使用此类材料，意图造成死亡、严重身体伤害、重大财产或环境损害；以及（4）造成或可能造成严重伤害、死亡或财产损失的核材料的威胁或使用。<sup>81</sup>虽然案文中没有专门使用“恐怖主义”一词，但《公约》的禁止条款旨在应对一般被视为恐怖主义的行为。随着国际反恐法律的演变，国家间政治明显需要对被视为具有恐怖主义性质的具体行动进行特别刑事定罪。显然，就应禁止哪些行动达成某种协议，比没有进展或根本没有协议要好。打击核恐怖主义支持这一理由。此外，虽然与其他反恐惩罚性公约类似，但打击核恐怖主义提及了“环境损害”以及对人员和财产的损害。

76 同上，第19条和第20条。

77 同上，第21条。

78 同上，第23条。

79 同上，第26条。修正案需要所有缔约国的三分之二多数才能通过。

80 参阅《制止恐怖主义爆炸公约》，前注21，第2(1)条。

81 参阅《海事公约》，前注27，第3(1)条（船舶）；《固定平台公约》，前注27，第2(1)条。

## B 国内刑事定罪

打击核恐怖主义延续了多边反恐文书制定中的另一个趋势——国内刑事定罪。虽然该协定要求将具体的禁止条款纳入缔约国的本国法，但也为各国政府在履行自己的国际义务方面留下了很大的余地。打击核恐怖主义一般遵循以往反恐公约规定的基本模式。首先，确定当时明确令人关切的一类恐怖主义活动；其次，各国政府有义务将这种行为定为刑事犯罪，并在本国法律中处以与犯罪行为相称的惩罚；此外，各国政府必须确立管辖区，通常主要依据领土、国籍，如果是船舶或飞机，则依据登记国。

打击核恐怖主义的一个主要目的是通过拒绝向恐怖分子提供易裂变材料、资金支持或核设备，以防止犯罪的发生或降低其发生的可能性。这一目的载于第7条，该条规定缔约国应进行合作，“防止和制止在其境内为在其境内或境外实施……犯罪进行准备，包括采取措施禁止鼓励、唆使、组织、故意资助或故意以技术协助或情报支助，或从事实施这些犯罪的个人、团体和组织在其境内进行非法活动”。<sup>82</sup>虽然只是顺便提及资助，但打击核恐怖主义同样在第7条中禁止为核恐怖主义筹集资金。这项禁止规定借鉴了1999年大会决议通过的《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》<sup>83</sup>所载原则，<sup>84</sup>该公约旨在通过切断资金来源来消除恐怖主义，并指出“国际恐怖主义行为的数量和严重性取决于恐怖分子可能获得的资金”。<sup>85</sup>

## C 以平民受害者为目标

打击核恐怖主义还遵循反恐法的模式，将某一行为所造成的伤害或损害作为恐怖活动的标准。《制止核恐怖主义公约》与《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》<sup>86</sup>和《制止恐怖主义爆炸的国际公约》<sup>87</sup>一样，明确禁止造成非战斗平民死亡或严重身体伤害的行为。这项禁止规定特别指出了国际反恐法律中将核恐怖主义定为刑事犯罪的初期标准，即

82 《制止核恐怖主义公约》，前注4，条款7。这一义务建立在1980年《核材料实物保护公约》（前注18）和1991年《可塑炸药公约》（前注22，序言）的基础上。《可塑炸药公约》还旨在限制恐怖分子获得有害的放射性材料，要求各国禁止和防止制造未加标识的爆炸物；同上，第II条。

83 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，前注27。

84 大会第54/109号决议，第1页，A/RES/54/109号联合国文件（2000年2月25日）。

85 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，前注27，第1条。

86 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，前注31，第2条。

87 《制止恐怖主义爆炸公约》，前注21，第2条。

对人类造成“严重身体损害”。早期的反恐文书禁止“损害”或“对人的暴力”。相比之下，打击核恐怖主义明确关切对平民造成的伤害。因实施其他被禁止的行为而造成的任何伤害或损害将上升到附加刑事犯罪的层面。

打击核恐怖主义要求违反其规定的行为必须是独立的“非法”行为，这意味着这种行为的非法性具有全球性，不取决于一个国家的本国法。打击核恐怖主义也不受攻击者动机的限制。其不需要通过宗教、政治或意识形态动机来证实一个人的身份，也不一定将恐怖团体与有组织犯罪区分开来。打击核恐怖主义要求某种形式的犯罪动机是显而易见的，即恐怖主义行为是一种有目的、有计划的行为。

与其前身一样，《制止核恐怖主义公约》体现了为消除特定形式的恐怖主义以维护和平、安全和国家间友好关系而做出的国际努力。这项文书与其12项配套文书一样，针对的是个人行为，而不是国家支持的行为。打击核恐怖主义明确规定，武装冲突期间武装部队的活动不属于公约的法律范围。<sup>88</sup>《公约》中提及的“人”<sup>89</sup>可以被解释为约束政府官员，打击核恐怖主义并未在其文本中明确排除对国家的适用。然而，鉴于自我执行的可能性不大，如果这是最初的意图，《公约》似乎很可能明确规定国家的义务。

#### D 被拘留者的待遇

除了确定罪行的性质、确立适当的司法手段和规定缔约国调查、起诉或引渡被指控的罪犯的义务外，《制止核恐怖主义公约》还关注被拘留者的待遇问题。与其他反恐文书不同，《制止核恐怖主义公约》明确应对了被政府拘留的罪犯问题。《公约》要求‘公平对待’被拘留者，并‘根据’国内法律和包括国际人权法在内可适用的……国际法充分享有权利。<sup>90</sup>尽管‘公平待遇’和‘适用的……国际法’没有得到明确和说明，但打击核恐怖主义确实规定，应向被拘留者的来源国和联合国秘书长发出通知。此外，应允许被拘留者来源国和红十字国际委员会（ICRC）的代表进行探视，对于非法歧视性引渡请求或未经被拘留者同意而进行的非引渡被拘留者转移，应援引保护措施。<sup>91</sup>这些规定实际上限制了非自愿移交被告人的做法。最后，打击核恐怖主义

88 《制止核恐怖主义公约》，前注4，第4(2)条。

89 比较86 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，前注31，第2(1)条。

90 《制止核恐怖主义公约》，前注4，第12条。

91 同上，第10条。

规定被拘留者应享有“符合”拘留国法律的权利与保障。<sup>92</sup>

同样成问题的是,《公约》中提到“适用的国际法规定”,这一短语引出了这样一个问题,即涉及哪些国际法规定,如果有的话,应该完全适用于被拘留者的情况。<sup>93</sup>同样不清楚的是,添加‘包括国际人权法在内’这一短语是否应被解释为表明人权法实际上是国际法的一部分。有一种观点认为,“包括国际人权法在内可适用的国际法规定”这种表述等于意味着“……可适用的国际法,人权法包括在可适用的国际法中”。然而,其他人可能会主张说,“国际人权法”只是为了举例说明“国际法”的一个子集,“可适用的”一词既限制了一般的“国际法”,也限制了特别的“国际人权法”。这种推理表明,“包括国际人权法在内可适用的国际法规定”这一表述是指国际法,包括在适用情况下的人权法。

似乎有道理的是,打击核恐怖主义可以使一个被指控实施核恐怖主义罪行的被拘留者处于一种介于战俘和普通罪犯的地位。战俘有权获得红十字国际委员会的探视和登记,尽管没有保证来自其来源国的人员的探视,特别是体谅到,在传统战争中,该国可能是敌方。另一方面,普通罪犯有权与其来源国政府接触,但不一定有权与红十字国际委员会接触。然而,如前所述,打击核恐怖主义并非要在法律真空中运作,因为它的目的是在任何特定案件的情况下维护对国际法和国内法的尊重。

到2007年初,打击核恐怖主义已吸引了115个签署国和11个缔约国。<sup>94</sup>打击核恐怖主义会将在第22份批准、接受、核准或加入文书交存之日后第30天生效。一些非缔约国,其中包括美国和俄罗斯,对该文书表示了

92 这项规定重新讨论了关于一国政府是否以及如何可以适用国内法的争论,如美国及其关塔那摩湾拘留事件。在这种情况下,一些美国政府官员坚持认为,适用美国法律可以得出这样的结论:根据美国本国法通常享有的囚犯权利不适用于关押在关塔那摩湾的外国人的拘留。这些人不是正规武装部队成员,而是“恐怖分子”,只有资格被称为“非法、无特权的战斗人员”。换言之,乔治·W·布什政府认为,美国法律的适用实际上导致了美国法律的不适用,至少是在其他情况下适用的方式。因此,被拘留者被关押在关塔那摩湾拘留设施,没有被正式指控犯罪,没有因任何罪行被起诉,也没有被赋予获得法律顾问和公平、迅速审判的权利。打击核恐怖主义第12条旨在阻止在核恐怖主义事件中出现类似情况。

93 见《制止核恐怖主义公约》,前注4,第16条。人们可能会记得,例如,布什政府和大多数其他政府对于战争法的《1949年日内瓦四公约》是否适用于关押在关塔那摩湾的外国人的拘留持有不同的观点。

94 打击核恐怖主义缔约国包括奥地利、捷克共和国、萨尔瓦多、印度、肯尼亚、拉脱维亚、黎巴嫩、墨西哥、蒙古、塞舌尔和斯洛伐克。

强烈的支持，看来它很有可能在不久的将来生效。<sup>95</sup>

值得注意的是，打击核恐怖主义的政治信誉和法律范围得到了联合国安全理事会2004年4月通过的第1540号决议的支持。<sup>96</sup>该决议是根据《联合国宪章》第七章制定的，对联合国全体会员国具有强制性法律义务的地位。作为这项决议的主要提案国，美国试图促使安全理事会授权采取实际措施，迫使各国政府应对非国家行为体，主要是恐怖团体获取或贩运大规模毁灭性武器的威胁。这项决议的推动力是2003年巴基斯坦科学家A.Q.Khan组织的核扩散网络市场被揭露。<sup>97</sup>

虽然打击核恐怖主义的序言部分段落中没有引用第1540号决议，但其宗旨与《公约》的宗旨直接相关。该决议的主要义务载于执行部分第1段，该段禁止各国‘向企图开发、获取、制造、拥有、运输、转移或使用核生化武器及其运载工具的非国家行为者提供任何形式的支持’。为了防止任何非国家行为体在没有国家支持的情况下单独从事这些行为，执行部分第2段要求各国通过禁止非国家行为体从事任何这些活动的国家立法，‘通过和执行适当的有效法律’。执行部分第3段规定，各国应采取和执行有效措施，创建全面的国内管制制度，以防止大规模毁灭性武器和相关材料的扩散。为此，该决议还授权各国政府“制定和维持适当的有效措施，在生产、使用、储存或运输中对此类物品进行核算和保安”，加强边境管制和执法努力，以“发现、阻止、防止和打击’这些材料的非法贩运和贸易，并制定和执行对这些材料的‘有效的国家出口和转运管制’”。<sup>98</sup>最后，执行部分第4段设立了一个特别委员会，即“1540委员会”，由安全理事会所有成员组成。1540委员会负责审查和评估要求会员国提交的报告，说明它们在遵守这些义务方面取得了哪些进展。<sup>99</sup>

95 打击核恐怖主义，前注4，条款25。

96 见联合国安全理事会第1540号决议，S/RES/1540(2004)号联合国文件(2004年4月28日)，可查阅<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/328/43/PDF/N0432843.pdf?OpenElement>（查阅日期：2007年1月3日）。

97 讨论A.Q. Khan在促进核扩散以获取利润方面的作用见Langewiesche, ‘The Wrath of Khan’, *Atlantic Monthly* (Nov. 2005) and Langewiesche, ‘The Point of No Return’, *Atlantic Monthly* (Jan./Feb. 2006)。

98 《制止核恐怖主义公约》，前注4，条款3(a)-(d)。

99 见Olberg, ‘Implementing Resolution 1540: What the National Reports Indicate’, *Disarmament Diplomacy*, Issue 82 (Spring 2006)，可查阅：<http://www.acronym.org.uk/dd/dd82/82lo.htm>（查阅日期：2007年1月5日）。

这些1540报告表明，各国政府负有强制执行不扩散核武器和维护本国核材料安全的责任。此外，报告应说明各国政府在多大程度上遵守安理会第1540号决议规定的义务。对于未能遵守决议规定的国家，执行部分第7段建议其他各国就遵守所需的法律和监管基础设施提供资源和建议。通过这种方式，可以使第1540号决议更有效地成为一项具有法律约束力的措施，促进更有力地遵守《制止核恐怖主义公约》的规定。

## 5 结论

《制止核恐怖主义公约》扩大了打击恐怖主义威胁的国际法律框架。在这方面，该文书为旨在防止恐怖分子获取大规模毁灭性武器的国际合作提供了法律基础，大规模毁灭性武器的引爆可能在社会中产生灾难性后果。打击核恐怖主义笼统地定义了核恐怖主义行为，并列举了广泛的可能目标，包括核设施和核反应堆。该公约将非国家行为体、其共犯和组织者持有、使用或威胁使用放射性装置，意图造成死亡、严重身体损害或环境或财产损失的行为定为刑事犯罪。缔约国有义务采取措施，明确规定旨在挑起与核有关的恐怖的行为在任何情况下均不得正当化，特别是出于政治、理念、意识形态、种族、族裔、宗教或其他类似考虑的此类行为。换言之，各国有义务将打击核恐怖主义中定义的核恐怖主义行为定为刑事犯罪，并修改其国内刑法，以逮捕、起诉和惩罚违反其规定的人。该公约还鼓励各国在追捕恐怖主义嫌疑人方面加强信息交流和合作。虽然《公约》没有详细规定具体的惩罚形式，但惩罚措施应与违反行为的严重程度相称。

《公约》鼓励各国政府在刑事调查和引渡程序方面分享信息和相互协助，合作防止恐怖袭击。该协议还要求对任何被扣押的核材料或放射性材料都应按照国际原子能机构的保障措施加以保护，并按照国际原子能机构的健康、安全和实物保护标准对其进行处理。同样，和平利用核能也在该文书中得到了保留。《制止核恐怖主义公约》确认所有国家享有为和平目的发展和利用核能的权利。当然，这项权利的前提是确保为和平目的发展核能不被用作核扩散的幌子，正如安理会第1540号决议所确认的那样。

正如当代事件所生动表明的那样，颁布打击恐怖主义行为的多边条约并不足以防止或阻止恐怖主义行为的发生。一项文书的根本价值在于它是更广泛、更全面的协调反恐战略的一个必要组成部分。然而，事实仍旧是

仅靠一项国际协定不能减轻核恐怖主义的威胁。如果其要有效，打击核恐怖主义必须依靠缔约国政府尊重、遵守和执行其规定。各国政府制定该公约，它们必须通过其本国法来实施该公约，它们必须遵守其要求，并且它们必须执行其规定。达到各国政府履行这些必要义务的程度，该协议将行之有效，并实现其宗旨。如果各国政府未能履行其义务，该公约中针对核恐怖主义的具体保护措施将被削弱。

最后，虽然《制止核恐怖主义公约》是打击恐怖主义活动的法律制度的必要组成部分，但它还不够充分。《公约》阐明了个人国际行为的新规范，确立了支持这些规范的国际法律规则，并规定各国义务执行这些规则。尽管如此，纸面规范并不能解决现实世界的威胁。各国政府必须阐明和执行明确的政策目标，特别是在国际合作努力以确保和交换关于意图引爆核装置的恐怖团体的目标、能力和行动计划的情报信息方面。此外，这些政策目标必须通过各国政府坚定的政治意愿来实现，这包括其在必要时使用武装力量来实现这些政策目标的意愿。最后，作为一项国际文书，打击核恐怖主义建立了将核恐怖主义行为定为刑事犯罪和处理被捕行为人的法律框架。但政府决策者仍应采取一切必要的合法手段，包括军事力量，来执行这些法律任务，从而保护和维持其社会免受此类威胁。否则就是在浪费打击核恐怖主义的实际价值和效用。然而，比这更糟糕的是，它还使最受寻求获得核武器的恐怖分子威胁的社会处于危险之中。在一个人拥有的大规模毁灭性武器可以威胁所有人的时代，这是国际社会无法承受的高昂代价。