

根据《制止核恐怖主义行为国际公约》防止和制止涉及放射源的恐怖主义行为和其他犯罪行为

Artem LAZAREV 先生

毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处化生放核恐怖主义预防方案协理方案干事

María LORENZO SOBRADO 女士

毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处化生放核恐怖主义预防方案负责人

Francesca ANDRIAN 女士

毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处化生放核恐怖主义预防方案方案干事

摘要

《制止核恐怖主义行为国际公约》是放射源安全领域唯一具有法律约束力的国际协定。其主要条款包括将涉及放射源的某些行为定为刑事犯罪，并确立对此类罪行的管辖权。《公约》还促进这一领域的国际合作。鉴于核恐怖主义构成的威胁的跨国性质以及涉及放射性材料的恐怖主义行为或其他犯罪行为的影响可能远远超出国界，普遍加入和有效实施该《公约》仍然是一个重要目标。联合国毒品和犯罪问题办公室一直在这方面提供广泛的支持，包括通过国家、区域和全球讲习班开展外联活动、提供立法援助以及对刑事司法官员进行能力建设。该办公室从这方面的丰富经验中吸取了一些教训，其中强调了以下几点：针对具体国家或区域采取因地制宜的做法的重要性；与其他援助提供方的合作与协调；将法律办法和技术办法相结合的效用；以及培训刑事司法官员的关键作用。

1. 引言

放射源在全世界范围内使用，有许多应用是改善人民生活质量所必需的，包括在农业、工业和医药领域。然而，放射源被用于恐怖主义或其他犯罪目的的风险是我们时代的最大挑战之一，可能对人类健康和生命、财产和环境造成潜在的灾难性后果。《制止核恐怖主义行为国际公约》[1]是放射源安全领域唯一具有法律约束力的国际法律文书。

2. 范围

《制止核恐怖主义行为国际公约》于 2005 年由联合国大会通过，两年后，在第二十二份批准书提交给保存人——联合国秘书长——后生效。《公约》的适用范围很广，如第 1 条所述，该条载有关键术语的定义。首先，《公约》涵盖所有放射源和其他放射性材料，包括用于或保留用于民用和军用的放射源和其他放射性材料。其次，核设施也属于《公约》的范围，包括所有类型的核反应堆以及“用于生产、储存、处理或运输”放射源和其他类型放射性材料的“任何工厂或



运输工具”。第三，《公约》涵盖核爆炸装置以及含有放射源的装置，例如散布放射性材料的装置和释出辐射的装置。

3. 主要条款和加入《公约》的好处

除了提供共同的定义外，《公约》还规定了关于放射源安全和打击放射性恐怖主义的法律框架的最低限度基准。这一基准的关键要素包括：将某些行为定为刑事犯罪；确立对这类罪行的管辖权；国际合作机制；以及确保放射性材料安全的预防性措施。

《制止核恐怖主义行为国际公约》的缔约国必须将涉及放射源和相关设施的若干行为定为刑事犯罪。除其他外，这些行为包括拥有或使用放射源、散布放射性材料的装置或释出辐射的装置；制作散布放射性材料的装置和释出辐射的装置；以及使用或破坏核设施，以致释出放射性物质或造成释出放射性物质的风险。要构成《制止核恐怖主义行为国际公约》下的犯罪，有关行为必须符合三项标准。更具体地说，根据《公约》文本中的规定，该行为应是：非法的（即，在没有正当理由的情况下实施的）；有意的（即，故意实施的）；并具有特定意图。就上述行为而言，特定意图是指造成死亡或严重人身伤害，或对财产或环境造成重大损害，或迫使自然人或法人、国际组织或国家实施或不实施某一行为（即所谓的恐怖主义动机）。

除刑事定罪条款外，《制止核恐怖主义行为国际公约》关于管辖权的条款有助于减少刑事犯罪行为及其实施者的安全庇护所。特别是，每一缔约国都有义务对在本国境内实施的或由本国国民实施的上述罪行确立管辖权。此外，《公约》要求被指控的犯罪人所在的缔约国对其起诉或将其引渡到声称对该罪行拥有管辖权的另一缔约国，从而减少犯罪人有罪不罚的风险。综合起来，上述规定有助于加强对潜在犯罪者的威慑作用。

各国之间的合作对于打击放射性恐怖主义至关重要。例如，一国国民可能在另一国犯下罪行，但最终在第三国被逮捕和拘留。因此，《公约》载有在若干领域促进国际合作的规定，例如交流关于准备或实施犯罪的信息；调查罪行；刑事诉讼和引渡程序；以及控制或以其他方式处理作为犯罪目标的放射源。

最后，《公约》强调需要建立一个强有力的国家核安全制度，并要求缔约国根据国际原子能机构（原子能机构）的相关建议和职能，“尽一切努力采取适当措施，确保对放射性材料的保护”。

除了减少为涉及放射源的犯罪及犯罪人提供安全庇护所的可能性、协调各法域的立法以及加强国际合作之外，各国加入《公约》还可以获得其他一些好处。首先，以《公约》为基础的国家法律框架能加强国家、区域和国际安全。其次，《制止核恐怖主义行为国际公约》是对核安全领域另外两项主要国际法律文书——《核材料实物保护公约》[2]及其修正案[3]——的补充。如前所述，《制止核恐怖主义行为国际公约》的适用范围较广，除核材料外，还涵盖民用和军用放射源以及相关设施。第三，《制止核恐怖主义行为国际公约》的条款提供了共同的定义，并要求缔约国根据原子能机构的准则，采用放射源安全领域的最低限度标准。总的来说，不应将《公约》视为一种限制，而应视为一种基准，缔约国可在此基础上酌情采取补充措施，以加强本国打击放射性恐怖主义的法律框架。

加入《制止核恐怖主义行为国际公约》对另一个益处是，有助于各国遵守联合国安全理事会第 1373 号决议[4]和第 1540 号决议[5]等若干决议所规定的义务。例如，前一项决议执行部分第 2 段要求会员国“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”，确保“在国内法规中确定此种恐怖主义行为是严重刑事罪行，并确保惩罚充分反映此种恐怖主义行为的严重性，”并且确保将参与这种行为的人绳之以法。根据安理会第 1540 号决议，各国义务制定和执行法律，禁止非国家行为者为恐怖主义目的和其他目的“制造、获取、拥有、开发、运输、转移或使用核生化武器及其运载工具”，并禁止资助或以其他方式协助这些活动。

4. 在普及和有效实施方面的挑战

《制止核恐怖主义行为国际公约》尽管自 2007 年起生效，但仍未得到普遍遵守，目前有 118 个缔约国。《公约》若得不到普遍实施，就很难实现目标，即确保使用放射源和其他放射性材料的恐怖主义分子或其他犯罪分子没有安全庇护所。联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）与许多国家进行互动的长期经验表明，有三大类挑战阻碍各国加入《公约》：缺乏政治意愿、意识和资源。

对一些国家来说，加入《制止核恐怖主义行为国际公约》可能远远落后于其他更紧迫的优先事项。例如，这些事项包括克服长期政治动乱的后果和建立可持续的政治制度；解决与邻国的冲突；以及消除赤贫和确保总体经济发展。缺乏政治意愿还可能表现为没有一个国家机关或官员推动遵守《制止核恐怖主义行为国际公约》。议会选举或政府更迭的干扰可能使这一因素复杂化。鉴于加入《公约》的进程可能需要众多利益攸关方之间的协调与合作，这些倡导者的作用至关重要。

许多国家不了解《制止核恐怖主义行为国际公约》的条款或对其缺乏适当的认识。例如，人们常常错误地认为，没有高活性放射源或核材料或核设施的国家是安全的，不会受到核恐怖主义行为的危害，或者认为成为《公约》缔约国将带来相当大的财政负担。此外，反恐主义国际法律文书太多（目前有 19 项），其中许多文书的条款类似，有时甚至相互重叠，各国可能会因此感到自满。因而一些国家可能错误地认为，在其他文书下通过的关于刑事定罪、确立管辖权、引渡的条款和其他条款足以涵盖核恐怖主义和放射性恐怖主义案件。

加入《制止核恐怖主义行为国际公约》的障碍之一是国家的资源和能力有限。在这方面，各国常常提到缺乏人力资源（包括工作人员更替率高）、财政能力或技术能力将《制止核恐怖主义行为国际公约》的条款纳入国家立法或有效执行这些条款。有时没有足够的知识或没有其他资源为将要负责实施《公约》的国家官员提供培训机会。对国际上有哪些可用的援助缺乏了解只会加剧负面影响。

《制止核恐怖主义行为国际公约》的许多缔约国在有效执行其条款方面仍然面临困难。在这方面提到最多的原因已在上文概述，包括存在与之竞争的优先事项、在国家一级缺乏能力和资源。

5. 毒品和犯罪问题办公室的援助

国际努力在协助各国克服上述挑战方面发挥着关键作用。毒品和犯罪问题办公室是《制止核恐怖主义行为国际公约》方面援助的主要提供方，目前正在实施放射安全领域的两个相关项目。其中一个项目由欧洲联盟资助，与联合国反恐办公室联合实施，促进《制止核恐怖主义行为国际公约》的普及和有效实施。另一个项目由加拿大资助，支持普及与核安全有关的国际法律框架，包括《制止核恐怖主义行为国际公约》、《核材料实物保护公约》及其 2005 年修正案。

毒品和犯罪问题办公室一直在开展大量活动，旨在普及《制止核恐怖主义行为国际公约》并提高其在联合国会员国中的实施效力。促进遵守《公约》可采取的形式有：国家、区域和国际研讨会和讲习班、网络研讨会以及国家访问和专家考察团。考虑到《制止核恐怖主义行为国际公约》、《核材料实物保护公约》及其修正案之间的互补性和协同作用，一些外联活动涵盖了所有这些文书，并受益于毒品和犯罪问题办公室与原子能机构在各自任务授权范围内开展的长期而富有成效的合作。一个例子是 2021 年 11 月在奥地利维也纳举行的促进普遍加入《核材料实物保护公约》修正案和《制止核恐怖主义行为国际公约》的首次联合研讨会。

毒品和犯罪问题办公室开发的一系列培训工具有助于提高对《制止核恐怖主义行为国际公约》的认识，并提高其缔约国刑事司法系统有效地对核恐怖主义案件进行刑事定罪、调查、起诉和判决的能力。与《制止核恐怖主义行为国际公约》以及一般打击放射性和核恐怖主义的国际法律框架有关的技术援助工具包括法律培训课程模块、电子学习模块、网络研讨会系列、虚构案例手册和模拟审判。毒品和犯罪问题办公室还推出了《制止核恐怖主义行为国际公约》的专门网站（www.unodc.org/icsant），有联合国所有六种正式语文版本，其中载有关于《公约》的所有相关信息和现有资源。最后，毒品和犯罪问题办公室还根据请求对为实施《制止核恐怖主义行为国际公约》的刑事定罪条款而通过的国家立法进行审议。

6. 经验教训

毒品和犯罪问题办公室在向联合国会员国提供技术援助方面积累了丰富的经验，因此有可能在促进普遍加入和有效实施《制止核恐怖主义行为国际公约》的国际努力方面吸取若干经验教训。首先，不同国家和地区在遵守和实施《制止核恐怖主义行为国际公约》方面的优先事项、资源和准备程度往往各不相同，更不用说安全威胁的情况也各不相同。因此，针对具体国家或区域采取因地制宜的办法，有助于提供有效而高效的援助。

其次，与原子能机构和其他技术援助提供方的合作与协调至关重要。利用彼此的专业知识并联合力量追求实现共同目标有助于最大限度地利用资源，避免重叠，并加快取得成果。

第三，《制止核恐怖主义行为国际公约》的条款性质复杂，除其他外，载有技术定义和关于采取核安全措施的要求。各国在实施《制止核恐怖主义行为国际公约》时，还需要考虑到起到补充和相互加强作用的《核材料实物保护公约》及其修正案的规定。因此，有必要将法律方法和技术方法结合起来，开展外联和能力建设活动，并让所有国家利益攸关方参与进来，例如议员、刑事司法行为者（法官、检察官、执法人员）、若干部委（司法、内政、外交）的代表以及核管理机关。

第四，重要的是向刑事司法官员提供培训机会，使他们能够熟悉乍看起来可能很复杂而难以理解的领域（辐射安全）的有关问题。

7. 结论

放射源的安全不是终点，而是一条不断加强和改进的持续道路。《制止核恐怖主义行为国际公约》通过寻求建立一个共同的法律框架，为这条道路奠定了坚实的基础。各国、毒品和犯罪问题办公室及其他相关国际利益攸关方围绕这一框架联合力量，可以共同努力，建设一个没有放射性恐怖主义的世界。

参考文献

- [1] 《制止核恐怖主义行为国际公约》，A/59/766，联合国大会，纽约（2005年）。
- [2] 《核材料实物保护公约》，INFCIRC/274/Rev.1，原子能机构，维也纳（1980年）。
- [3] 《核材料实物保护公约修正案》，INFCIRC/274/Rev.1/Mod.1（经更正），原子能机构，维也纳（2021年）。
- [4] 安全理事会 [关于恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁]的第 1373(2001)号决议，S/RES/1373(2001)，联合国安全理事会，纽约（2001年）。
- [5] 安全理事会[关于不扩散大规模毁灭性武器]的第 1540(2004)号决议，S/RES/1540(2004)，联合国安全理事会，纽约（2004年）。