



大会 1996 年 12 月 17 日

第 51/210 号决议所设委员会

第二届会议

1998 年 2 月 16 日至 27 日

俄罗斯联邦提出的对制止核恐怖主义行为
公约草案(A/AC.252/L.3)的解释性说明*

一、导言

1. 从核技术创造之时起,国际社会就已不止一次地遇到过核部件流失的情况。个人或团伙声明决定使用他们据称拥有的核能力来开展恐怖主义和犯罪活动的事例也是众所周知的。

2. 恐怖主义袭击的目的往往是取得“一时的戏剧性效果”,要取得这一效果的最好办法是使用大规模毁灭性武器或放射性材料。因此,一小批持轻武器的恐怖分子袭击核设施或宣布使用核武器或核材料的结果可能不是造成实际的破坏,但却可能造成巨大的心理上的影响、歇斯底里和恐慌,而这对恐怖分子尤其有吸引力。

3. 在这方面,重要的是“提防在先”,建立可靠的国际法机制,打击可能对人的生命造成实际威胁、破坏国际和平与安全的核恐怖主义行为。需要新的国际法文

* 载于 1997 年 1 月 9 日俄罗斯联邦常驻联合国代表给秘书长的信。

书是因为 1980 年《核材料实物保护公约》在打击使用核武器或核材料的恐怖主义行为问题上(特别是在制止恐怖主义行为并消除其后果方面)有许多重大的缺陷。

4. 1980 年的公约基本上涉及“和平原子能”的安全保存问题,我们认为,它基本上只包括制止使用核材料犯罪的机制的一个狭隘的方面,即防止核部件从国家机关的手中“外流”。显然,单是这项文书并不足以消除一切表现行式的核恐怖主义的危险。

5. 因此,俄罗斯联邦向联合国提出了制止核恐怖主义行为公约草案。我们提出这份草案是为了加强国际社会对制止恐怖主义的新的、危险的表现形式的重视,促使在这方面采取有效的预防措施,建立可靠的国际法机制在制止核恐怖主义的所有阶段(防止、制止、调查、法办罪犯、处理核恐怖主义事件的后果)开展合作。在这方面,我们愿意积极审查其他国家为强化俄罗斯联邦提出的草案的规定而可能提出的提案。

6. 俄罗斯联邦提出的公约草案内没有任何超出制止恐怖主义方面的传统法律合作框架的规定。其基础主要是已知的各项反恐怖主义公约内的办法(普遍管辖权的原则、引渡或审判的通则等等)草案的许多条文逐字重复了国际社会已经核准的各项反恐怖主义公约以及 1980 年的公约的有关措辞。

二、逐条评论

序言

7. 草案序言集中说明了公约的目的和宗旨。

8. 序言第 4 段提到《消除国际恐怖主义措施宣言》,还可以另外提到大会 1997 年 1 月 17 日第 51/210 号决议。众所周知,大会的这项决议不仅核可了《补充 1994 年宣言的宣言》,而且还设立了一个特设委员会来除其他外审议核恐怖主义

公约草案(决议第 9 段)。

第 1 条

9. 该条载列了在公约中使用的基本用语的定义。公约的目的不是规定统一的术语(包括罪体),以不加改变地搬到缔约国的国家法律中去,而是确定有效执行该条约的规定的概念构架。为此,第 1 条的开头是:“为本公约之目的”。

10. 第 1 条第 1 款载列了“核恐怖主义行为”的定义。

11. 在拟订这项定义时采用了已知的国际反恐怖主义公约所特用的界定可作刑事处分的行为的方法以及学者和从业者提出的有关建议。

12. 在这项定义中力图尽可能广泛地包罗可以称作核恐怖主义行为的一切可能的不法行为。

13. 这项定义(与 1980 年《核材料实物保护公约》第 7 条所指的罪行)的主要区别是,它点明了所列行为的目的,而这是将核恐怖主义行为与其他使用核部件的犯罪行为区别开来的犯罪行为的一项不成分割的内容。

14. 这项定义除其他外,特别不将政治动机作为恐怖主义行动的组成部分。正如秘书处在 1972 年就这一问题编写的研究报告(A/C.6/418)中所指出的那样:

“现在大家认为,非常类似的行为也可能出于普通的犯罪动机,在民众中造成相似的恐怖或惊慌,如勒索大笔钱财……从对无辜者的影响来看,没有理由将国际讨论限制在有政治目的的恐怖主义行为上,而把出于普通犯罪动机的非常类似的行动搁在一边。”

15. 草案对核恐怖主义行为的定义与 1980 年的公约第 7 条所定的罪行的基本区别在于:

(a) 如上所述,1980 年的公约所定的罪行不点明行为的恐怖主义目的(它强调的是行为的后果,而不是伴随它的动机和意图);

(b) 1980 年的公约内未解决有关侵占因使用核材料而造成高度危险的物体(核电站、核动力船只等)的问题;

(c) 1980 年的公约的有效范围对于有效制止恐怖主义过于狭窄(根据第 2 条第 1 款,“本公约应适用于国际核运输中的用于和平目的的核材料”)。

俄罗斯联邦提出的草案建议建立的国际法制度要求也对侵占军事目的和用途的物体和材料负刑事责任;

(d) 1980 年的公约仅规定了对与公约第 1 条(a)和(b)款所界定的核材料有关的不法行为应负的责任。俄罗斯联邦提出的草案试图将条约机制扩大到最大范围的有核影响的潜在危险性能的物体、装置和材料(核燃料、放射性废物、核设施和反应堆、核爆炸装置、包括自制的装置等);

(e) 最后,俄罗斯联邦提出的草案建议,不仅是企图和参与从事所述行为者(如 1980 年的公约所规定的那样)、而且准备从事这些行为者(草案第 1 条第 1 款(c)项)也须受刑事处罚。

16. 与 1980 年的公约第 7 条所不同的是,公约草案在界定罪行的构成时不采用犯罪意图的概念,因为直接点明行为的目的便排除了因不当心或按“未必的故意”的概念而犯罪的可能性。

17. 第 1 条第 2 款。对“核材料”的定义逐字重复了 1980 年《核材料实物保护公约》第 1 条(a)和(b)款的规定。

18. 第 1 条第 3 款。对“核燃料”的定义逐字重复了 1963 年《维也纳核损害民事责任公约》第 1 条第 1 款(f)项的规定。

19. 第 1 条第 4 和第 5 款。在拟订“放射性产品”和“放射性废料”的定义时,采用了上述 1963 年《维也纳公约》第 1 条第 1 款(g)项以及 1960 年《巴黎核能第三者责任公约》第 1 条(a)款第(四)项的有关定义。

20. 第 1 条第 6 款。这项规定的目的是涵盖不在“核材料”、“核燃料”、“放射性产品和废物”的定义之下(明显具有有害性质)的其他任何放射性物质。上述 1960 年《巴黎公约》(特别是第 1 条(a)款第(五)项)采用了“核物质”一语。

21. 第 1 条第 7 款。在拟订“核设施”的定义时,采用了 1963 年《维也纳

公约》第 1 条第 1 款(j)项内的有关定义。与《维也纳公约》不同的是,我们认为不妨在核恐怖主义公约的有效范围内将可以装在船舶、航行器或航天器上的核反应堆列为可能受到侵占的物体或犯罪手段。

22. 第 1 条第 8 和第 9 款。在这两款内所用的“核爆炸”和“放射散布”装置的定义是通用的国际条约中所没有出现过的。鉴于在核恐怖主义行为的定义中使用了这两个用语,不妨加以具体说明,以避免作过于广泛的解释。

第 2 条

23. 第 2 条第 1 款。这项规定具有关键意义。在公约的解决范围内有意除去了有关另一个国际法领域的一些问题,包括国家在战争与和平条件下的行为、不扩散核武器、国际法主体运用和拥有核武器的合法性等问题。

24. 第 2 条第 2 款内载有标准措辞,根据国际法给属于国家并由其用于军事、海关或警察目的航空器和船舶的豁免 1963 年《关于在航空器内的犯罪和某些其他行为的东京公约》(第 1 条第 4 款)、1970 年《关于制止非法劫持航空器的海牙公约》(第 3 条第 2 款)、1971 年《关于制止危害民用航空安全的非法行为的蒙特利尔公约》(第 4 条第 1 款)和 1988 年《制止危害航海安全的非法行为罗马公约》(第 2 条)内均有类似的规定)。

25. 至于航天器,这项规定将其归入单独的一类,因为与航空器和船舶的职能豁免所不同的是,航天器拥有特殊的绝对豁免。

26. 1967 年《关于各国探测及使用外层空间包括月球与其他天体活动所应遵守原则的条约》第八条规定,“凡本条约缔约国为射入外层空间物体的登记国者,对于该物体及其所载人员,当其在外层空间或在某一天体上时,应保有管辖权和控制权”。

27. 因此,1967 年的外空条约毫不含糊地将管辖权和控制权与航天物体的登记相联系,在没有不同的协议的情况下,规定登记优先于其他可能的根据(如机组人

员的国籍、航天物体的所有权、发射地等)。

第 3 条

28. 第 3 条规定了国际反恐怖主义公约内已经采用的(稍作修改后,见 1980 年《核材料实物保护公约》第 7 条第 2 款的措辞)关于在本国法律内将国际条约内所述的行为定为罪行的义务的规则。

第 4 条

29. 合作的最重要的方面是由各国采取预防措施,包括防止在其境内准备和开展活动,以从事针对其他国家和国民的恐怖主义行为(草案第 4 条第 1 款);交流情报、协调必要的措施(草案第 4 条第 2 款);最后是采取措施对核材料、物体等提供实物保护(草案第 4 条第 3 款)。

30. 几乎所有反恐怖主义公约都有第 1 和第 2 款的措辞,而第 3 款的目的是重申并从总体上扩大 1980 年的公约所规定的义务。

第 5 条

31. 公约草案第 5 条第 1 款规定,缔约国有义务在以下国际法中众所周知的情况下对公约草案第 1 条第 1 款所述的罪行确定管辖权:

(a) 属地管辖权(如果罪行发生在其领土内,或在该国注册的船舶、航行器或航天器上);

(b) 属人管辖权(如果罪行由该国国民所犯,而不论犯罪地点);

(c) 保护管辖权(如果对国家本身犯罪的目的是迫使该国作或不作某种行为)。

32. 国家可以在以下情况下确定管辖权(即拥有任择管辖权):

(a) 被动属人管辖权(如果犯罪的对象或目标是该国国民,或者是与该国有关的

法人);¹

(b) 如果罪行不是发生在其领土内,而罪犯是在该国常驻的无国籍人士。

33. 第 5 条第 2 和第 3 款、几乎所有反恐怖主义公约内都有这些规定(例如,1988 年《制止危害航海安全的非法行为罗马公约》第 6 条第 4 和第 5 款,1980 年《核材料实物保护公约》第 8 条第 2 和第 3 款等)。

第 6 条

34. 该条规定了各国有效制止恐怖主义行为的义务。1980 年《核材料实物保护公约》内没有类似的规定(换句话说,1980 年的公约未对已经发生并还在继续的罪行的制止阶段作出规定)。

35. 根据草案第 6 条第 1 款的规定,发生核恐怖主义行为,或被指控的罪犯所处的缔约国应采取一切措施,包括强制性措施来制止这一罪行。当然,这种措施(这在草案内有明确规定)必须严格按照国际法进行。

36. 草案第 6 条第 3 款意义重大。任何缔约国(不仅是可能有管辖权的国家)征得有关国家的同意或应有关国家的援助请求,均有机会采取措施制止在别国领土上的恐怖主义行动,包括采取强制性措施。这一点特别重要,因为只有拥有核武器和(或)有发达的核能工业的国家往往才有必要的人力、物力、技术和其他力量来在尽可能减少损失的情况下解决危机局势。

第 7、第 8 和第 9 条

37. 这三条载有有关引渡或审判机制、对正在进行的诉讼程序提供法律援助、保障嫌疑犯(被告)权利、采取行动进行引渡等方面的标准措辞。

¹ “对象”是指不是恐怖主义企图的目标,但因特定情况而成为其牺牲品的自然人或法人。“目标”是指直接是恐怖主义企图的目标的自然人或法人。

38. 所有反恐怖主义公约、包括 1980 年的公约(第 10 至第 13 条)内均有类似的规定。

第 10 条

39. 第 10 条规定各国应在核恐怖主义事件解决后的阶段开展合作,首先是在交还进行恐怖主义行为时所用的核部件的问题上开展合作。

40. 1980 年《核材料实物保护公约》(主要是第 5 条)内载有一些关于在核材料“被偷窃、抢劫或其他非法盗取”时应交还核材料的规定。但是,对 1980 年的公约第 5 条第 2 款可作以下解释,即:

- (a) 首先,必须按照交还国的国家法律交还;
- (b) 第二,必须交还给要求交还的任何国家;
- (c) 第三,“在合适时”交还。

41. 与 1980 年的公约所不同的是,草案第 10 条第 1 款规定,在事件结束时,必须把在进行恐怖主义行为时所用的所有核部件交还给:

- (a) 其所属的;或
- (b) 作为其原产国的缔约国。

42. 这是不扩散核武器机制中的一种补充内容,虽然公约本身并不涉及这些问题。在发生恐怖主义行为后因偶然(或者也许是因故意的行动)而持有核武器或核材料的缔约国将根据国际法为不履行交还这种武器或材料的义务而承担责任。

43. 在公约草案的俄文原件中,这条规定是无条件的、须绝对服从的。第 10 条第 1 款内“如果可能”[应把……交还]等字专门指的只是因核材料已被彻底摧毁还无法交还的情况。而译文、特别是英文译文却可以将这项保留解释为“如果认为方便的话应把……交还”,这极大地改变了草案作者的原意。

44. 第 10 条第 2 款规定,如果无法确定在进行核恐怖主义行为时所用的核部件的原产国或所属的国家,则有关国家必须就其以后的用途进行单独的协商。

45. 虽然这条规定是泛泛而言的,但可以认为,它也将作为阻碍单方面随意“占有”在一国领土上的核材料的障碍。

第 11 条

46. 与 1980 年《核材料实物保护公约》和其他国际反恐怖主义条约所不同的是,草案第 11 条载有有关各国在交流有关情报、包括情报保密方面开展合作的规定。

47. 根据第 11 条第 3 款的规定,如果提供这种情报会违反提供国的国内法或危及有关国家的安全或核材料、核武器等的实物保护,则交流情报的义务不适用。鉴于必须维持保密制度,而与保护有关大规模毁灭性武器和材料有关的问题又很微妙,因此坚决必须有这样一条规定。

48. 又考虑到各国实行的保护核实体不受恐怖分子侵占的法律和规则可能也具保密性,因此,我们认为不应在草案内列入(如 1980 年的公约第 14 条第 1 款所规定的)有关各缔约国有义务将公约所涉领域的法律和规章通知保存人的规定。

49. 为了切实交流情报,第 11 条第 4 款规定,缔约国有义务互相告知其负责发送和接收情报的主管机关和联络点。预计这项规定不会对各国造成严重的困难(例如,1980 年《核材料实物保护公约》第 5 条第 1 款内有类似的规定)。

12 条

50. 本条内关于缔约国可以互相协议进行协商的规定明显易懂,不需作任何评论。

第 13 条

51. 关于各国根据本公约所承担的义务不影响根据其他国际公约所承担的义务的规定是条约中的传统惯例。

第 14 条第 52 款

52. 合作打击国际恐怖主义的一项基本内容是和平解决缔约国间有关各项公约的解释或适用的争端的原则。

53. 第 14 条规定,可以通过谈判、仲裁或国际法院解决这种争端。根据多边公约的惯例,缔约国也有权作出保留,不认为受强制性法院和仲裁解决程序的约束(草案第 14 条第 3 款)。

54. 鉴于制止核恐怖主义行为公约草案与 1980 年的草案之间的密切关系,草案第 14 条逐字重复了 1980 年《核材料实物保护公约》的有关条文(第 17 条)。

第 15、16、17、18、19 和 20 条

55. 鉴于对草案第 14 条的上述评论中所述的理由,最后条款也是根据《核材料实物保护公约》的有关条文(第 18 至 23 条)拟订的。
