



国际航空法会议

(2010年8月30日至9月10日，北京)

运输某些材料罪和将民用航空器用于扩散目的

(由澳大利亚提交)

1. 引言

1.1 2009年9月国际民航组织法律委员会在讨论拟议的运输罪时，对于是否有必要纳入一项运输罪，尤其涉及用民用航空器扩散某些材料罪，产生了一些问题。一些成员质疑国际民航组织是否是处理这些问题的适当机构，尤其是当罪行并不涉及航空器安全之时。本文件明确阐述了为什么禁止使用民用航空器故意和非法运输生物武器、化学武器和核武器（BCN）、相关材料 and 运载系统，以及爆炸性或放射性材料，不仅是必要的，而且完全符合国际民航组织的目标。

2. 将民用航空用于扩散目的的做法与国际民航组织的目标背道而驰

2.1 为了确保国际民用航空不得用于任何违背《国际民用航空公约》（芝加哥公约）的目的，我们必须处理将民用航空器用于扩散目的的问题。在使用民用航空器非法运输核生化武器及其他危险材料方面，国际法律框架存在着一些空白之处。

2.2 国际民航组织大会 A33-1 号决议（“滥用民用航空器作为杀伤性武器和涉及民用航空的其它恐怖主义行为”）指示理事会和秘书长紧急行动，以处理新的和正在出现的对民用航空的威胁，特别是审查现有航空保安公约是否充分。¹ 该决议认识到“恐怖行为不仅违背了基本的人道考虑，而且还构成利用民用航空器对文明社会进行武装攻击的行为，因而与国际法背道而驰”，而且“恐怖组织造成的新型威胁需要各国做出新的一致努力和采取新的、一致的合作政策”。该决议执行段落 3 “敦促所有缔约国按照《公约》第四条，确保民用航空不用于与《国际民用航空公约》宗旨不相符合的任何目的”。

2.3 《芝加哥公约》禁止各国将民用航空用于和公约的宗旨不相符的任何目的（第四条）。国际民航组织成立的目的是帮助保证民用航空安全地和有序地发展，并鼓励为和平用途的民用航空器的运行（第四十四条第一款和第二款）。非法运输核生化武器及其他危险材料威胁到这些具体目标。运输此

¹ 执行段落 7。

类材料可能会直接危及航空器及其旅客的安全。然而，即使并非如此，如果不能防止民用航空成为非法运输此类材料的途径，则有悖于公约的各项宗旨，并损害国际民航组织的目标。如果未能在民用航空领域致力于禁止非法运输核生化武器、相关材料和运载系统，以及爆炸性或放射性材料，这只能被视为在鼓励民用航空器为和平用途运行方面的失败。

3. 恐怖主义和扩散之间的联系

3.1 联合国安理会也多次呼吁各国和各国际组织在此领域开展行动。继 2001 年 9 月 11 日在美国发生的恐怖主义袭击之后，安理会吁请“国际社会加倍努力防止并镇压恐怖主义行为，包括加强合作”。² 安理会在第 1373 号决议（2001 年）中决定，各国应当“采取必要步骤，防止犯下恐怖主义行为”，并“确保把参与资助、规划、筹备或犯下恐怖主义行为或参与支持恐怖主义行为的任何人绳之以法”。³ 安理会还关切地注意到“国际恐怖主义与跨国有组织犯罪、非法药物、洗钱、非法贩运军火、非法运送核、化学、生物和其它潜在致命材料之间的密切联系，在这方面并强调必须加紧协调国家、次区域、区域和国际层面的努力，以加强对国际安全所受到的这一严重挑战和威胁的全球反应”。⁴

3.2 2003 年，安理会在第 1456 号决议（2003 年）当中重申指出，“目前存在恐怖分子取得和使用核、化学、生物和其它潜在致命材料的严重和日增的危险，因此有必要加强对这些材料的管制”。⁵ 安理会呼吁各国际组织“评估能提高其打击恐怖主义的行动效力的各种方式……并特别针对负责对使用或取得核、化学、生物和其它致命材料进行管制的技术机构和组织发出这一呼吁；在这方面，应强调必须充分履行裁军、军备限制和不扩散领域现有的法律义务，并在必要时加强这一领域的国际文书”。⁶

3.3 2004 年，安理会再次呼吁各国“在打击恐怖主义的斗争中充分合作……以便根据引渡或起诉原则，缉拿任何支持、协助、参与或企图参与资助、规划、筹备或实施恐怖行为或提供安全避难所的人，拒绝向其提供安全避难所，并将其绳之以法”。⁷ 安理会进一步呼吁“相关国际组织、区域组织和次区域组织加强打击恐怖主义方面的国际合作”。⁸

3.4 安理会在第 1540 号决议当中申明，“核武器、化学武器和生物武器及其运载工具的扩散对国际和平与安全构成威胁”，并认识到“需要进一步协调国家、次区域、区域和国际各层面的努力，以便加强全球对这一严重挑战及其对国际安全的威胁做出的反应”，而且“所有国家亟需采取更多有效措施，防止核生化武器及其运载工具的扩散”。⁹ 安理会进一步呼吁“所有国家促进关于不扩散的对话与合作，以应对核生化武器及其运载工具的扩散所构成的威胁”。¹⁰

² 联合国安理会第 1368 号决议（2001 年）执行段落 4。

³ 联合国安理会第 1373 号决议（2001 年）执行段落 2 (b) 和 (c)。

⁴ 联合国安理会第 1373 号决议（2001 年）执行段落 4。

⁵ 联合国安理会第 1456 号决议（2003 年）附件序言段落 1 要点 3。

⁶ 联合国安理会第 1456 号决议（2003 年）附件执行段落 7。

⁷ 联合国安理会第 1566 号决议（2004 年）执行段落 2。

⁸ 联合国安理会第 1566 号决议（2001 年）执行段落 6。

⁹ 联合国安理会第 1540 号决议（2004 年）序言段落 1、10 和 12。

¹⁰ 联合国安理会第 1540 号决议（2004 年）执行段落 9。

4. 现有国际法的空白

4.1 现有国际公约并未全面禁止使用民用航空器非法运输核生化武器及其他危险材料或逃犯。虽然某些文书处理了运输材料罪的内容，但是相关行动往往与协助实施更广义的犯罪这一特定意图相挂钩，或与造成的损害或安全风险相挂钩。附篇 A 讨论了现有国际文书的范围。

4.2 概括而言，现有公约涵盖以下方面：

- a) 在使用中的航空器内非法和故意放置核生化材料，而且该材料可能毁坏航空器，或对其造成损坏，使其不能飞行，或危及其飞行安全的情形（蒙特利尔公约）；
- b) 未经合法授权，故意在国际核运输中转移核材料，引起或可能引起任何人死亡或严重受伤或重大财产损失的行为（核材料公约）；
- c) 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，或目的是致使财产或环境受到重大损害，或协助实施这一犯罪（核恐怖主义公约）；
- d) 一个国家直接或间接向任何接受国转让核武器或其它核爆炸装置或对这种武器或爆炸装置的控制权；国家之间提供原料或特种裂变物质（不扩散条约）；
- e) 自然人和法人转移化学武器（化学武器公约）；
- f) 在其管辖或控制下的任何地方，取得其类型和数量超出预防、保护或其它和平用途范围的微生物或其它生物制剂、毒素、武器、设备、或运载工具，以及为敌对目的或在武装冲突中使用此类制剂或毒素而设计的武器、设备或运载工具（生物武器公约）；和
- g) 非法和故意在公用场所或公共交通系统放置爆炸性或其它致死装置，目的是致使死亡或人体受到严重伤害，或目的是致使这类场所遭受巨大毁损，从而带来或可能带来重大经济损失，或协助实施这一犯罪（恐怖主义爆炸公约）。

4.3 拟议的旨在修订蒙特利尔公约的新型犯罪将包括从使用中的航空器内释放能够造成死亡、严重人身伤害、或对财产或环境造成严重破坏的某些材料，以及对一使用中的航空器或在一使用中的航空器内使用能够造成死亡、严重人身伤害或对财产或环境造成严重破坏的此类材料。此外还提出了其它辅助犯罪的内容。

4.4 在非法运输核武器和材料方面仍然留有空白，即该材料对航空器并不造成破坏，运输这些材料并不造成或不大可能造成任何人死亡或严重受伤或重大财产损失，运输此类材料的人员没有个人企图，意欲造成死亡或人身严重伤害或某一特定场所的巨大毁损，从而造成或可能造成重大经济损失，或者运输此类材料并不使得该人成为一种更广义的犯罪的从犯。国际法律合作安排方面也存在大量空白，而这些合作安排已经成为当今执法条约的关键组成部分。

4.5 必须指出的是，国际海事组织在《制止危及海上航行安全非法行为公约》（2005年）当中，将使用船舶非法和故意运输核生化材料及其它材料定为犯罪，着手处理了这些问题。如果国际民航组织

不针对民用航空器采取此类行动，谁将采取行动呢？此外，在使用船舶运输某些材料的行为被定为犯罪的情况下，如果用民用航空器运输这些材料不被定为犯罪，这就可能促使扩散者进一步依靠民用航空器来运输此类材料，从而进一步损害国际民航组织的目标，以及民用航空器为和平目的的运行。需要针对此类行为对民用航空造成的威胁给予回应，如同对待蒙特利尔公约第一条拟议修订案中查明和处理的其它威胁一样。

—————

附篇

航空范畴内关于运输犯罪的现有国际法律

1. 蒙特利尔公约

1.1 《制止危害民用航空安全的非法行为的公约》（蒙特利尔公约）所规定的犯罪条款，禁止危及民用航空安全的各种行为。这一与民用航空安全的关联在所定罪行的条款和范围限制方面得到了明确体现。只有在运输核生化材料对飞行中的航空器造成或可能造成危险或破坏时，蒙特利尔公约所规定的犯罪条款才将这一行动定为犯罪。

1.2 举例而言，禁止非法和故意在使用中的航空器内放置或致使放置一种可能毁坏该航空器，或对其造成损坏使其不能飞行，或对其造成损坏而可能危及其飞行安全的装置或物质（第一条第一款第三项）。只有当放置材料可能毁坏航空器或造成连带损害时，“运输”核生化材料的行为才会受到这一条款的管辖。这一条款并未反映出非法和故意运输核生化武器及其它危险材料的行为的严重性，这一行为本身就应定为犯罪。

1.3 依照蒙特利尔公约，非法和故意传送虚假情报，从而危及飞行中的航空器的安全，也属于一项犯罪（第一条第一款第五项）。任何人可能在运输核生化材料时传送虚假情报，但是必须证明虚假情报危及飞行中的航空器的安全。

2. 海牙公约

2.1 《关于制止非法劫持航空器的公约》（海牙公约）涵盖非法劫持航空器的问题，并不适用于运输核生化材料。

3. 东京公约

3.1 《关于在航空器内犯罪和犯有某些其它行为的公约》（东京公约）没有规定特定犯罪内容，但仰赖于各国国内法规定的犯罪内容。公约还适用于可能危及或确实危及航空器的安全或机上人员或财产的安全、进而损害航空器内良好秩序和约束的行为。

4. 实物保护公约

4.1 《核材料实物保护公约》（实物保护公约）适用于国际核运输中的用于和平目的的核材料。¹ 公约并不包括运输罪，但是公约要求各缔约国在其国家法律当中，将未经合法授权，收受、拥有、使用、转移、更换、处理或散布核材料并引起或可能引起任何人死亡或严重受伤或重大财产损害的行为，定为犯罪（第七条）。该公约所使用的“转移”一词可能包括“运输”。

¹ 核材料是指：钚，但钚-238同位素含量超过80%者除外；铀-233；同位素235或233浓缩的铀；非矿石或矿渣形式的含天然存在的同位素混合物的铀；任何含有上述一种或多种成分的材料。

5. 核恐怖主义公约

5.1 《制止核恐怖主义行为国际公约》（核恐怖主义公约）包含关于使用放射性材料和装置的若干种犯罪。² 协从犯罪在一定程度上涵盖了运输此类材料罪。

5.2 举例而言，拥有放射性材料或拥有或制造一个核爆炸装置或释出辐射的装置，目的是致使死亡或人体受到严重伤害，或目的是致使财产或环境受到重大损害（第二条第一款第一项(i)和(ii)，则属于一项犯罪。根据协从条款，促进实施犯罪，而且促进行动是故意的，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，则这一促进行为也被定为犯罪（第二条第四款第三项）。如果能够确定必需的意图或知悉，则通过民用航空运输或组织运输核材料或核技术的人员将被视为从犯。

6. 不扩散条约

6.1 《不扩散核武器条约》（NPT）禁止各缔约国直接或间接向任何接受国转让核武器或其它核爆炸装置或对这种武器或爆炸装置的控制权。该条约还禁止各缔约国协助、鼓励或引导任何无核武器国家制造或以其它方式取得核武器或其它核爆炸装置或对这种武器或爆炸装置的控制权（第一条）。

6.2 此外，还禁止各缔约国将原料或特殊裂变物质，或特别为处理、使用或生产特殊裂变物质而设计或配备的设备或材料，提供给任何无核武器国家，以用于和平的目的，除非这种原料或特殊裂变物质受条约所要求的各种保障措施的约束（第三条第二款）。

7. 化学武器公约

7.1 《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》（化学武器公约）禁止各缔约国向任何一方直接或间接转让化学武器（第一条第一款第一项）³ 各国具有义务，禁止在其管辖下的人员和海外公民从事本公约所禁止的任何活动。这一义务包括针对此种活动制定刑事立法（第七条第一款第一项和第三项）。这就使得各国禁止在其管辖下的自然人和法人转移化学武器。但是公约没有规定这一领域的国际法律合作机制，例如引渡或相互协助。

8. 生物武器公约

8.1 《禁止细菌（生物）及毒素武器的发展、生产及储存以及销毁这类武器的公约》（生物武器公约）禁止各缔约国将该公约第一条所列的任何制剂、毒素、武器、设备或运载工具直接或间接转让给任

² 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α粒子、β粒子、中子和γ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，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。

装置是指任何核爆炸装置，或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。

³ 化学武器是合指或单指：

- 有毒化学品及其前体，但预定用于本公约不加禁止的目的者除外，只要种类和数量符合此种目的；
- 经专门设计通过使用而释放出的(a)项所指有毒化学品的毒性造成死亡或其他伤害的弹药和装置；
- 经专门设计其用途与本款(b)项所指弹药和装置的使用直接有关的任何设备。

何接受者（第三条）。⁴ 与化学武器公约不同的是，各国防止其管辖范围内犯罪的义务并未扩展到禁止转让。但是，该公约的内容包括采取措施以禁止和预防取得第一条所列的任何制剂、毒素、武器、设备或运载工具。同样，这一公约没有规定包括引渡或相互协助在内的国际法律合作机制。

9. 恐怖主义爆炸公约

9.1 《制止恐怖主义爆炸事件的国际公约》（恐怖主义爆炸公约）含有一条关于使用爆炸性或致死装置的广义的犯罪条款（第二条第一款）。爆炸性或致死装置的定义包括旨在通过毒性化学品、生物剂或毒素或类似物质或幅射或放射性物质的释放、散布或影响，致人死亡或重伤或造成大量物质损坏或具有此种能力的武器或装置（第一条第三款第二项）。

9.2 虽然公约没有包含一条禁止运输爆炸性或致死装置的规定，但是从犯条款（与核恐怖主义公约中的规定相同）在一定程度上涵盖了运输此类材料罪。协助实施第二条所列犯罪属于一项罪行，如果这种协助是蓄意而为，目的在于促进该群人的一般犯罪活动或意图，或是在协助时明知该群人实施所涉的一种或多种罪行的意图（第二条第三款第三项）。如果能够确定所需的意图或知悉，则通过民用航空运输或组织运输核材料或技术，从而协助实施公约规定的一种犯罪的人员，将被视为从犯。但是这一规定取决于分别确定主要罪行。

⁴ 第一条所述材料是指：

- a) 微生物或其他生物剂，或任何来源或任何方式生产的毒素，只要种类和数量不是预防、保护或其它和平用途所应当有的；
- b) 为敌对目的或在武装冲突中使用这类用剂或毒素而设计的武器、设备或投送工具。

表格：适用于航空范畴的现有运输罪

条约	条目号	罪行
蒙特利尔公约	1	禁止非法地和故意地实施下述行为： (c) 用任何方法在使用中的航空器内放置或使别人放置一种可能毁坏该航空器，或对其造成损坏使其不能飞行，或对其造成损坏而可能危及其飞行安全的装置或物质 (e) 传送明知是虚假的情报，从而危及飞行中的航空器的安全。
实物保护公约	7	(1) 下述蓄意犯罪行为： (a) 未经合法授权，收受、拥有、使用、转移、更换、处理或散布核材料，并引起或可能引起任何人死亡或严重受伤或重大财产损失。 限于国际核运输中的核材料。
核恐怖主义公约	2	(1) (a) 禁止非法和故意拥有放射性材料或拥有或制造一个装置，目的是致使死亡或人体受到严重伤害，或目的是致使财产或环境受到重大损害。 (4) (a) 禁止以共犯身份参加犯罪。 (4) (c) 禁止以任何其他方式促进以共同目的行动的群体实施一项或更多项犯罪。 限于放射性材料。
不扩散条约	I III	缔约国承诺不直接或间接向任何接受国转让核武器或其他核爆炸装置或对此种武器或爆炸装置的控制权；并不以任何方式协助、鼓励或引导任何无核武器国家制造或以其他方式取得核武器。 (2) 缔约国承诺不将原料或特殊裂变物质，或殊别为处理，使用或生产特殊裂变物质而设计或配备的设备或材料，提供给任何无核武器国家，以用于和平的目的，除非这种原料或特殊裂变物质受本条约所要求的各种保障措施约束。

化学武器公约	I VII	<p>(1) (a) 缔约国承诺在任何情况下决不发展、生产、以其他方式获取、储存或保有化学武器，或者直接或间接向任何一方转让化学武器。</p> <p>(1) (a) 缔约国应禁止其领土上任何地方或国际法承认在其管辖下的任何其他地方的自然人和法人进行本公约禁止一缔约国进行的任何活动，包括针对此种活动制定刑事立法。</p> <p>(1) (c) 依照国际法扩大其根据(a)项制定的刑事立法的范围，使此一立法适用于拥有其国籍的自然人 anywhere 进行的本公约禁止一缔约国进行的任何活动。</p> <p>“化学武器”包括有毒化学品及其前体，但预定用于本公约不加禁止的目的者除外，只要种类和数量符合此种目的；经专门设计通过使用后而释放出的有毒化学品的毒性造成死亡或其他伤害的弹药和装置；以及经专门设计其用途与所指弹药和装置的使用直接有关的任何设备（第二条第一款）。</p>
生物武器公约	III IV	<p>本公约各缔约国担允决不将本公约第一条所称任何用剂、毒素、武器、设备和投送工具，直接或间接让与任何接受者，也决不用任何方法，协助、鼓励或劝诱任何国家、国家集团或国际组织制造或用其他方法取得上称用剂、毒素、武器、设备或投送工具。</p> <p>本公约各缔约国应依照本国宪法程序，采取必要措施，来禁止及预防在它领域内、在它管辖或控制下的任何地方，发展、生产、储积、取得或保留本公约第一条所称的用剂、毒素、武器、设备和投送工具。</p>
恐怖主义爆炸公约	1 2	<p>(3) (b) “爆炸性或其他致死装置”是指旨在致人死亡或重伤或造成大量物质损坏或具有此种能力的爆炸性或燃烧性武器或装置，或旨在通过毒性化学品、生物剂或毒素或类似物质或辐射或放射性物质的释放、散布或影响致人死亡或重伤或造成大量物质损坏或具有此种能力的任何武器或装置。</p> <p>(1) 本公约所称的犯罪，是指任何人非法和故意在公用场所、国家或政府设施、公共交通系统或基础设施，或是向或针对公用场所、国家或政府设施、公共交通系统或基础设施投掷、放置、发射或引爆爆炸性或其他致死装置，故意致人死亡或重伤；或故意对这类场所、设施或系统造成巨大毁损，从而带来或可能带来重大经济损失。</p> <p>(3) 任何人如以共犯身份参加，或以任何其他方式，出力协助为共同目的行事的一群人实施一种或多种罪行，也构成犯罪。</p>