

19. 1996年2月24日击落两架民用飞机

初步程序

1996年2月27日(第3635会议)的决定:

主席声明

1996年2月26日, 美国代表致函安全理事会主席,¹ 鉴于“古巴部队击落两架民用飞机所造成的局势的严重性”, 要求召开安理会紧急会议。

1996年2月27日, 安理会根据事先磋商达成的谅解, 举行第3634次会议, 将此信列入议程。议程通过后, 主席(美国)经安理会同意, 应古巴代表的请求, 邀请古巴代表参加讨论, 但无表决权。主席然后提请安理会注意古巴代表1996年2月26日的信, 其中转递古巴外交部1996年2月25日的照会, 内容涉及古巴飞机击落美国两架“民用”飞机, 并称古巴政府愿同美国政府在安全理事会和其他地方讨论这些事项; 以及古巴外交部1996年2月26日的照会, 陈述两架塞斯纳私人飞机从佛罗里达起飞, 在侵犯古巴领水上方的空间时, 被古巴空军飞机击落。此信还包括1994年至1996年间侵犯古巴领空的大事记。²

在同次会议上, 古巴代表指出, 在前20个月间, 从美国领土起飞的25架飞机侵犯了古巴领空; 在每一种情形下, 都向美国驻哈瓦那利益科作出正式通报。他进一步指出, 古巴拥有该案所涉两架飞机在被击落时正在侵犯古巴领空的“铁证”。他指出, 在被击落之前, 飞往古巴的一名驾驶员被警告说, 防卫系统已经启动, 他们进入这些地区要承担风险。飞行员答复说, 虽然有禁令, 他还是要飞。代表进一步坚持指出, 古巴公开地和通过官方途径向美国政府(包括向联邦航空局)一再通报: 在其领空进行未经许可的飞行, 必然会对飞机构成威胁。他坚持指出, 虽然作了这些警告(美国政府在好几个场合公开承认此种警告), 但美国政府没有采取有效措施防止此类进入古巴领空的飞行。他着重指出, 在许多情形下, 设在美国的组织披着民间的外衣, 侵犯古巴领水和领空, 实施恐怖主义行为, 而美国政府没有采取任何有效措施来阻止源自其领土的此种行为。古巴代表进一步指出, 过去, 安全理事会

历任主席援引安理会暂行议事规则第二十条向国际社会清楚表明, 根据基本的道德规范, 他们不会试图利用其职务所给予的特权。他指出, 当时美国担任安理会主席, 安理会工作别开生面, 具有了很特别的特征——这一点昭然若揭。³ 最后, 他想明明白白地对安全理事会指出, 古巴认为, 安理会面前的主席声明(如果发表), 以及其他任何行为, 如果不对从美国领土实施的侵略古巴行径加以明确、坚定的谴责, 那就是不可接受的。⁴

在同次会议上, 美国代表指出, 美国代表保留对古巴代表毫无根据的言论作出回应的权利。⁵

安理会于1996年2月27日举行第3635次会议, 继续审议该项目。议程通过后, 主席(美国)代表安理会发表如下声明:⁶

安全理事会深切痛惜古巴空军1996年2月24日击落两架民用飞机, 显然造成四人死亡的事件。

安全理事会回顾, 根据1944年12月7日《国际民用航空公约》经1984年5月10日《蒙特利尔议定书》增列的第3条之二所载的国际法, 国家必须避免对飞行中的民用飞机使用武器, 绝不能危害到机上人员的生命及飞机的安全。国家在任何情况下均应遵守国际法和人权准则。

安全理事会请国际民用航空组织调查这一事件的全部情况, 并且要求有关国家政府对此调查充分合作。安理会请国际民用航空组织尽快向安理会报告调查结果。安理会将毫不拖延地审议该报告及提交给它的任何进一步资料。

1996年7月26日(第3683次会议)的决定:

第1067(1996)号决议

1996年7月26日, 安理会根据事先磋商达成的谅解, 举行第3683次会议, 议程中列入了秘书长1996年7月1日的说明,⁷ 其中转递国际民用航空组织理事会主席1996年6月28日给秘书长的信, 内有关于1996年2月24日古巴军用飞机击落美国注册的两家私人民用飞机事件的调查报告。在通过议程后, 主席(法

¹ S/1996/130。

² S/1996/137。

³ 亦见第一章关于细则第20条的评论。

⁴ S/PV.3634, 第2-5页。

⁵ 同上, 第5页。

⁶ S/PRST/1996/9。

⁷ S/1996/509。见附件, 附文2。

国)经安理会同意,应哥伦比亚、古巴、老挝人民民主共和国和越南代表的请求,邀请他们参加讨论,但无表决权。

主席然后提请安理会注意美国提出的决议草案案文。⁸主席进一步提请安理会注意以下两份文件:古巴代表1996年3月1日给安全理事会主席的信,⁹以及古巴代表分别于1996年3月1日,5月22日,6月18日、18日、21日、25日、28日和28日,以及7月2日、3日、4日、16日和17日给秘书长的信,¹⁰内容涉及击落两架飞机事件的各个方面。

在同次会议上,美国代表说,该决议草案涉及国际法的一个根本问题,即:遵守还是不遵守国际标准的问题。她指出,古巴违反了习惯国际法的一项原则,即:各国应当避免对飞行中的民用飞机使用武器。这一原则在此架飞机是在国家领土还是国际空域飞行的情况下都适用。她回顾指出,国际民用航空组织(国际民航组织)有一条原则,即:拦截民用飞机只应作为最后手段;她回顾指出,古巴也违反了此项原则,而且也没有遵循适当警告程序。她注意到古巴政府仍拒不承认其行为的不合法性。她着重指出,安理会的主要使命在于维持国际和平与安全;该决议草案吁请所有国家不要违反国际法的标准去击落民用飞机,这样也就维持了安理会的上述使命。¹¹

古巴代表针对国际民航组织的报告,坚持认为,美国隐瞒了资料、谎报了数据,并且妨碍分析,还试图激励增加审议安全理事会面前的此项目的的难度。美国陈述这起案子,仿佛这是在国际水域上空击毁飞机的问题,而不是完全在古巴共和国领土(事实就是如此)的问题。他还注意到,国际民航组织秘书处的文件指出,所涉飞机的用途是确定此架飞机是否具有民用地位的决定性标准。他着重指出,在本案中,飞机的使用和使命,都跟运送乘客、邮件和货物无关。他强调指出,像这样一个不是参与民用航空,而是从事违反国际法、美国有关

条例和侵犯古巴主权(而且也涉及危害古巴人民的十分严重的犯罪)的不法活动的组织从事蓄谋的活动,国际社会没有遇到任何其他的类似案例。此外,他指出,美国的政策不是防止这些事件,而是促进和鼓动这些事件。他注意到,每天有数百架美国民用飞机经过连接古巴和美国的走廊,从未发生过一起涉及美国民用飞机的事件。¹²

哥伦比亚代表指出,各国必须避免对飞行中的民用飞机使用武器的原则,同各国应当采取适当措施、禁止故意把在该国注册的任何民用飞机用于违背《国际民用航空公约》之目的的原则,同样重要。决议草案中没有纳入不结盟运动成员核心小组所提出的一些修改,对此他表示遗憾。他也指出,哥伦比亚看不出安全理事会有任何理由无限期地处理安理会面前的这一事项。¹³

老挝人民民主共和国代表指出,老挝代表团坚定地认为,在所有情形下,每一个国家和主权国家在它认为其独立和领土完整受到威胁和侵犯的情形下,都拥有捍卫独立和领土完整的权利和神圣义务。然而,鉴于大量技术问题没有得到澄清,老挝代表团认为,目前尚不具备实质性解决该问题的依据。他吁求双方努力改善双边关系,和平地解决其争端。¹⁴

越南代表指出,越南代表团全力支持国际社会目前所作的努力,包括不结盟国家的努力,以维持国家独立、主权、领土完整、不干预和不干涉他国内部事务的原则。¹⁵

联合王国代表在投票前发言,指出,毫无疑问,古巴对民用飞机动用武力,不遵循拦截此类飞机的国际既定程序,违反了国际法原则。安全理事会所做的,只是维护国际法的原则并履行其捍卫国际和平与安全的职责。他补充指出,安全理事会将就此决议草案进行表决;决议草案中,安理会明确谴责对飞行中的民用飞机动用武力的行为。¹⁶

中国代表指出,应当遵守不对民用飞机使用武器的国际法规定,但同时也必须遵守领空不容侵犯和不

⁸ S/1996/596。

⁹ S/1996/152。

¹⁰ S/1996/154、S/1996/370、S/1996/448、S/1996/449、S/1996/458、S/1996/470、S/1996/498、S/1996/499、S/1996/520、S/1996/525、S/1996/532、S/1996/570和S/1996/577,涉及两架飞机被击落事件的各个方面。

¹¹ S/PV.3683,第2-3页。

¹² 同上,第4-13页。

¹³ 同上,第13-14页。

¹⁴ 同上,第14-15页。

¹⁵ 同上,第15页。

¹⁶ S/PV.3683,第15-16页。

得滥用民用航空的国际法规定。然而，他指出，有关各方所提出的重要修改没有被接纳，致使现决议草案“有失偏颇”，因此，中国代表团将投弃权票。¹⁷

俄罗斯联邦代表指出，该决议草案再次肯定了国际民用航空组织理事会的结论，即各国必须避免对飞行中的民用飞机使用武器，在拦截民用飞机时，机上人员的生命不得受到威胁。然而，安全理事会在采取及时、有效措施确保遵守国际法方面负有重大责任，其中包括不允许侵犯会员国主权和国际民用航空的标准和规则。他指出，这项决议草案继续偏离符合国际社会所有成员利益的大方向。他说，从政治和国际法角度而言，案文依然有失平衡，因为它没有兼顾到两项基本原则（不对民用飞机使用武器和不将民用飞机用于非法目的），这就开创了不幸的先例。审议国际民航组织秘书长的报告时，并没有对之作出明确的评估；该决议却强调此份报告，将其置于国际民用航空组织理事会决议之上；俄国代表对此表示不快。他重申，俄国代表团不能支持目前形式的决议草案，将投弃权票。¹⁸

其他一些发言者赞同决议草案。他们支持各国要避免对飞行中的民用飞机使用武器的原则。许多代表还着重指出，每一缔约国必须采取适当措施，禁止将任何民用飞机故意用于不符合《芝加哥公约》第三条之二第四款宗旨的任何目的。¹⁹

决议草案随后提付表决，以13票赞成、零票反对、2票弃权（中国、俄罗斯联邦）获得通过，成为第1067(1996)号决议，全文如下：

安全理事会，

回顾安理会主席1996年2月27日的声明，其中深切痛惜古巴空军1996年2月24日击落两架民用飞机造成四人死亡的事件，请国际民用航空组织（民航组织）调查这一事件的本末经过，并向安全理事会报告调查结果，

注意到民航组织理事会1996年3月6日通过的决议，其中深切痛惜两架民用飞机被击落，并指示民航组织秘书长根据联合国安全理事会主席1996年2月27日的声明立即开始调查这一事件的本末经过，并报告调查结果，

¹⁷ 同上，第17页。

¹⁸ 同上，第23-24页。

¹⁹ 同上，第16-17页（德国）；第17页（博茨瓦纳）；第18页（几内亚比绍）；第18页（洪都拉斯）；第18-19页（波兰）；第19页（大韩民国）；第19-20页（印度尼西亚）；第21页（智利）；第22页（意大利）；以及第22-23页（埃及）。

赞扬民航组织审查这一事件，并欢迎民航组织理事会于1996年6月27日通过决议，将民航组织秘书长的报告转递安全理事会，

欢迎民航组织秘书长关于古巴米格-29型军机击落民用飞机N2456S号和N5485S号的报告，特别注意到报告的结论，

回顾每一国家对其领土上空拥有完全和专属主权的原则，以及一国的领土应视为包括陆地和邻接领水的原则，注意到在这方面国家应依照1944年12月7日《国际民用航空公约》及附件（《芝加哥公约》）所规定的原则、规则、标准和建议的作法，包括关于拦截民用飞机的规则，以及习惯国际法承认的关于不对飞行中民用飞机使用武器的原则，

1. 赞同民航组织报告的结论和民航组织理事会1996年6月27日通过的决议；

2. 注意到古巴空军1996年2月24日非法击落两架民用飞机，违反了各国必须避免对飞行中民用飞机使用武器以及拦截民用飞机时绝不能危及机上人员生命和飞机安全的原则；

3. 对四条生命的丧失表示深切遗憾并对这一悲剧事件受害者家属丧亲之痛表示深切同情和慰问；

4. 呼吁各方承认并遵守国际民航法律和国际议定的有关程序，包括《芝加哥公约》中规定的各项规则和标准及建议的作法；

5. 重申以下原则：每个国家都应采取适当措施，禁止蓄意使用在该国注册、或由以该国为主要营业地点或永久住所者操作的任何民用飞机，以达到任何与《芝加哥公约》目标不符的目的；

6. 谴责对飞行中民用飞机使用武器，因为这违反了对人命的基本考虑、《芝加哥公约》第3条之二所载的习惯国际法的规则以及该公约附件中规定的标准和建议的作法，并呼吁古巴与其他国家一道遵守这些条款所规定的义务；

7. 敦促所有仍未批准的国家尽快批准在《芝加哥公约》增添第3条之二的《议定书》，并在《议定书》生效前遵守该条的所有规定；

8. 欢迎民航组织理事会决定就调查报告关于安全的问题展开研究，探讨拦截民用飞机的标准、建议作法和其他规则是否适当，以期防止类似悲剧的重演；

9. 决定继续处理此案。

法国代表在表决后发言。他指出，关于这些事件，有两点要注意。一，这些事件是在屡次侵犯古巴领空而造成局势紧张的情况下发生的。二，对没有装备武器的飞机故意使用武器，事先并没有遵循可能会导致飞机转向的程序。最后，他认定，所通过的决议完全符合国际民用航空组织工作的成果。²⁰

在同次会议上，美国和古巴都第二次发言，重申在其各自发言中所述的观点。²¹

²⁰ 同上，第24-25页。

²¹ 同上，第25-26页。

《安全理事会惯例汇编》及其《补编》系由联合国秘书处出版，是安全理事会自1946年举行第一次会议以来的议事内容导引。编制《汇编》的目的是协助政府官员、国际法从业人员、学术界人员和所有关心联合国工作的人跟踪安理会不断演变的做法惯例，更好地了解安理会的运作框架。这份出版物尽可能全面地介绍安理会在适用《联合国宪章》及安理会《暂行议事规则》方面的新趋势。这样的正式记录只有《汇编》一种，它完全以安理会的审议、决定及提交安理会的其他正式文件为依据。

本《补编》是《汇编补编》系列的第13辑，覆盖年份是1996年至1999年。在本《补编》所涉期间，安理会的业务运作因应日益全球化的世界所带来的新挑战和探索不同的做法来应对预防冲突、维持和平和建设和平。随着会议的数量和新的附属机构不断增加，安理会变得比以往任何时候更繁忙，但安理会的惯例和其对《联合国宪章》的解释仍在继续发展。