



大会
安全理事会

Distr.
GENERAL

A/50/1008
S/1996/577
22 July 1996
CHINESE
ORIGINAL: SPANISH

大会
第五十届会议
议程项目140
联合国国际法十年

安全理事会
第五十一年

1996年7月17日
古巴常驻联合国代表
给秘书长的信

谨请阁下把所附文件作为大会第五十届会议议程项目140的文件和安全理事会的文件分发。

常驻代表

大使

布鲁诺·罗德里格斯·帕里利亚(签名)

附 件

1996年7月16日

迈克尔·克林斯基和拉里·海尔弗律师的信

事由：联邦航空局本可在1996年2月24日前采取行动阻止救援兄弟组织的飞行

在1996年3月12日的上一次备忘录中，我们初步分析了美国本可以在1996年2月24日前阻止救援兄弟组织飞行的各种办法。我们现已分析了(1)1996年6月20日民航组织有关2月24日事件的报告、(2)1996年5月16日联邦航空局吊销何塞·巴苏尔托飞行执照的紧急吊销令、以及(3)1996年7月5日国家运输安全局行政听询官员的决定，其中把联邦航空局的命令改为暂时吊销巴苏尔托的执照150天。这些资料证实并补充了我们的初步结论：美国有权，也有实际根据阻止救援兄弟组织1996年2月24日的飞行。

下文分析了美国本可阻止2月24日飞行的办法，分析所采取的形式是可以全部或部分供公开使用的形式。我们认为，下面的结论是正当有理的，因此以有力的语调论述。

1. 美国法律上有权阻止救援兄弟组织1996年2月24日的飞行

联邦航空局本可对巴苏尔托和救援兄弟组织采取若干可能的执法行动，以阻止1996年2月24日的飞行。

首先，联邦航空局若认为“空中商业或空中运输和公共利益要求采取行动”（《美国法典》49，§ 44709(b)(1)(A)），可暂时吊销或吊销巴苏尔托的飞行执照。联邦航空局若认为情况“紧急”可不通知巴苏尔托，也不进行听证，就采取行动（《美国法典》49，§ 44709(c)）。下文更充分地说明，早在1995年7月，而且无论如何，在2月24日飞行前一天，美国就有充足理由认为情况“紧急”，需要立即吊销或暂时吊销巴

苏尔托的执照。

第二,联邦航空局可当即扣押救援兄弟组织的飞机(《美国法典》49, § 46304 (b)和《联邦法规汇编》14, § 13.17.)。因为出现违反美国特别有关空中商业安全和飞行员资格的法律和规定(《美国法典》49, § 44701(a)(5), 44703)的情况,所以可以没收飞机。如下文所示,美国已明确表示,侵犯古巴领空已构成立即扣押民用飞机的充足理由。

第三,因为1995年7月13日、1996年1月9日和13日,巴苏尔托和救援兄弟组织假报飞行路线或目的地,所以美国可根据禁止向政府机构谎报情况的一般刑事法规逮捕起诉他们:

在美国任何部门或机构管辖的任何事项中,任何人若有意并蓄意以任何伎俩、计谋或手段假造、隐藏或掩盖事实,或作出任何虚假的说明或陈述,或书写或使用任何书面材料或任何文件,并知其含有任何虚假、虚构或欺诈说明或记载者,得根据本条处以罚款,或监禁五年以下,或两者兼施。

(《美国法典》18, § 1001)。

除上述措施外,美国还可显示其严行执法的意愿,对救援兄弟组织和巴苏尔托提出司法程序,要其因违反上文提到的法律和规定交纳民事罚款1 000美元(《美国法典》49, § 46301(a)(1))。违反情况每持续一天,或是涉及违反情况的飞行每出现一次,就被视为一次单独的违反行为(《美国法典》49, § 46301(a)(4))。此外,美国还可提出刑事程序,要巴苏尔托和救援兄弟组织因违反联邦航空局颁布的规定交纳刑事罚款(《美国法典》49, § 46316)。

2. 美国承诺本身具有法律权力防止 1996年2月24日的飞行

美国在1996年2月24日事件之后采取的行动已明确表示它有权力采取上述执法措施,防止违犯美国法律和条例的情事,特别是包括侵犯古巴领空的情事。

联邦航空局最后在1996年5月16日对巴苏尔托发出了紧急吊销执照命令,因为他于1995年7月13日和1996年2月24日侵犯了古巴领空。命令说明,巴苏尔托在7月13日的飞行中飞进了“限飞区”或“禁飞区”。命令又说明,巴苏尔托那两次驾驶飞机的方式都是“粗心大意”,以致危及他人生命或财产,这些行动证明他“缺乏商业飞行员执照所必须具备的谨慎、判断力和责任感。”命令第23 (a)、(b)段。1996年5月16日命令的一个重要方面是,联邦航空局根据其紧急权力行事,吊销巴苏尔托的执照。因为是紧急行动,巴苏尔托没有机会事先辩驳联邦航空局的行动,从而推迟吊销他的飞机驾驶员执照。

5月16日命令所载的调查结果是关于1995年7月13日事件和1996年2月24日事件的,已足以构成紧急吊销的理由。随之而来的必然结论是,联邦航空局本可在7月13日之后立即吊销或暂吊销巴苏尔托的执照,而不必等待10个多月才采取行动。事实上,国家运输安全局的行政听询官员曾发现,巴苏尔托7月13日的行动较诸2月24日的更加恶劣,违反美国法律更严重。(记录文本,1871-12、87。)如果联邦航空局在2月24日之前的任何时候便速决地吊销或暂吊销了巴苏尔托的执照,巴苏尔托便不可能在那一天领导救援兄弟组织飞行。

同样说明问题的是联邦航空局1996年3月1日和3月7日发布的两次飞行员通知,其中告知美国注册飞机的飞行员,侵犯古巴领空的惩罚是紧急吊销飞行员执照。民航组织报告,第2.7.8和2.7.9段。这些通知进一步证明,由于1996年7月13日的违反行为,联邦航空局可以早在1996年2月24日之前便采取行动。

同样,在1996年2月29日,联邦航空局发出了紧急制止令和强制执行政策通知,其中重申,禁止美国注册的民用飞机未经授权在古巴领空飞行。民航组织报告,第2.7.7段。使命特别说明,任何违令者都受到“法律允许范围内最大程度的”执法行动惩处,包括(1)立即吊销驾驶员执照;(2)最高民事惩罚;(3)扣押涉及违法行为的飞机;(4)适当的法律赔偿(包括每一次违反美国法律民事罚款最高1 000美元)。因此,这些同样的行动本可根据7月13日的违法行为采取。

3. 早在1996年2月24日之前,美国便已有
非常足够的根据采取行动

对国家运输安全局行政听询官员证词和提交民航组织的资料,都无可争辩地确定巴苏尔托于1995年7月13日侵犯了古巴领空。而且,当时联邦航空局肯定知道巴苏尔托飞进古巴领空的行为是故意违反美国法律,且很有可能重犯。因此,联邦航空局于当日及后来已有非常足够的根据采取紧急措施,防止巴苏尔托再作出任何飞行。

后来的事件虽然不需要美国采取行动,但却为美国采取适当行动对付巴苏尔托提供更多的理由。这些事件包括,1996年1月9日和13日侵入古巴领空,以及美国自己于1996年2月23日便认为,如果让巴苏尔托次日飞行,他很有可能再一次侵入古巴领空。

a. 1995年7月13日侵犯古巴领空

对国家运输安全局行政听询官员作出的证词证实,美国明确知道巴苏尔托7月13日侵犯古巴领空的行为是故意的,知道他不悔悟,也知道他对再继续侵犯古巴领空以推进他的政治目的不感觉到有何不可。

在听询时,巴苏尔托承认,他打算于1995年7月13日飞进古巴领空。(调查的记录文本,1855,1869)。他又说,他在预定飞行前两天于1995年7月11日会见了联邦航空局官员,并“把救援兄弟组织的意图告诉了他们”,因为“他要确定联邦航空局不会在最后一刻阻止救援兄弟组织的飞机飞行。”同前,1853。根据巴苏尔托的证词,联邦航空局的官员说,“他们认为他有责任遵守《联邦航空规则》,”虽然他们没有“具体说出不遵守便会受何种惩罚。”同前。巴苏尔托和联邦航空局官员“友好地分手”,且联邦航空局“也没有干预”两天后的非法飞行。同前。

航空安全检查员查尔斯·史密斯作证说,他于1995年7月会见巴苏尔托,嘱他于7月13日不要进入古巴领空。史密斯说,巴苏尔托“表示理解,但他必须做他该做的事。”史密斯说,他理解那句话的意思是,(巴苏尔托的)用意是他有使命要完成,即

便是违反条例。(记录文本,1824)(底线后加)。联邦航空局迈阿米飞行事务地区办事处主管迈克尔·托马斯也于同一天会见了巴苏尔托。他作证说,他同巴苏尔托讨论了后者遵守《联邦航空条例》的义务,并告诉他,“如果他不遵守(《联邦航空条例》),无论他的事业多么崇高,他们便会站在对立面。”同前,1812。托马斯说,巴苏尔托的回答是,“他有他的规则。联邦航空局有它的规则。他说,他理解规则的宗旨何在,但有时犯规是必需的。”同前(底线后加)。

但是,美国的反应是很不足够的。联邦航空局只在1995年8月3日发一封信给巴苏尔托说,他因为未经核准飞入古巴领空、违反美国法律而“被调查”。在1995年8月31日,联邦航空局发出一份“拟议的执照行动通知”,其中详细列出巴苏尔托在7月13日的违规行径,包括在外国境内驾驶民用飞机危害他人生命或财产。联邦航空局拟发出一道暂时吊销巴苏尔托商业飞行执照120日的命令。但航空局紧急决定不起诉巴苏尔托。这项决定的效果是在进行进一步诉讼之前,巴苏尔托可以继续飞行。

然后,航空局搁置了对巴苏尔托的诉讼。因此,虽然巴苏尔托在1995年9月21日要就暂时吊销问题同航空局进行非正式会谈,但该会谈从未举行。民航组织的报告第2.7.3段。更重要的是,没有采取任何其他的程序来执行《拟议的执照行动通知》。事实上,迟至1996年2月20日,国务院在一份外交照会中指出,航空局在继续对巴苏尔托1995年7月13日的飞行进行调查。民航组织报告,第2.1.3.7段。

b. 1996年1月1日和13日侵入古巴领空

1996年1月9日和13日,两架救援兄弟组织飞机飞越哈瓦那省领土投下传单。民航组织报告第2.1.3段。巴苏尔托确认这些飞行,虽然他令人难以置信地说,这些传单在国际水域上投下;被风吹往哈瓦那。第2.1.3.3段。古巴政府在1996年1月16日的一份外交照会中作出反应,其中它提醒美国以前的入侵行径,并要求它采取必要的进一步措施,立即停止今后任何进一步的飞越行径。第2.1.3.4段。美国在一份外交照

会中作出答复,它告诉古巴,已通告航空局1月9日和13日的事件,并在编辑有关这些事件的资料。第2.1.3.5段。

必须着重指出,虽然1月9日和13日的事件本身及该事件同7月13日的入侵行径一起,都为美国提供了立即扣押救援兄弟组织的飞机和吊销有关飞行员执照的根据,美国并不需要依靠这些事件。7月13日的入侵本身就是采取紧急行动的根据。

c. 1996年2月23日美国自己对风险的评估

据美国当局说,古巴政府不批准古巴一个组织在1996年2月24日举行公开集会的计划。因此,国务院古巴事务办公室同航空局国际航空办事处进行联系,指出“由于对哈瓦那的持不同政见者进行镇压,救援兄弟组织可能试图在今后数日进行飞行以支持持不同政见者反抗古巴政府。”民航组织报告第2.2.2段(底下划线是加上的)。国务院还告诉航空局“情报显示古巴的情绪不佳”同上。

国际航空办事处然后致函航空局总部和航空局的迈亚米办事处说

救援兄弟组织有可能在明日试图未经核准飞入古巴领空,以抗议(古巴政府)及其对持不同政见者的政策。国务院不能肯定这一定会发生,它在同当地执法机构联系以进一步了解情况。

民航组织报告,第2.2.3段(底下划线是加上的)。

基于国务院和航空局自己的评估,再加上过去的入侵,美国显然可以作为紧急情况,立即暂时吊销或吊销巴苏尔托的执照或在救援兄弟组织的飞机于2月24日离开之前扣押国务院和航空局都在密切监测的这些飞机。第2.2.4和2.3.2.1段。

上述函件中另一句--即“航空局无法防止这种可能的飞行,但我们将在其发生时告知我们的人,我们将(尽我们所能)为守法/执法目的进行记录”同上。--是明显无根据的,并同上述美国法律规定、航空局对巴苏尔托后来采取的紧急行动及其后来关于打算对侵犯古巴领空的行径行使紧急权力的公开告示是直接矛盾的。