

Al-Jedda v. The United Kingdom

（參與聯軍對伊行動施行拘禁案）

歐洲人權法院大法庭於 2011/7/11 之裁判*

案號：27021/08

洪偉勝** 節譯

判決要旨

1. 歐洲人權公約第 5 條旨在保障個人人身自由及安全不受國家恣意干涉，非有公約第 5 條第 1 項所列舉之理由，或符合公約第 15 條之排除規定，不得限制此一權利。而第 5 條第 1 項之列舉理由，並不包含「無意於合理期間內進行刑事訴追之拘禁」。

2. 聯合國安理會就多國聯軍在伊拉克行動所為之幾項決議，並未使聯軍對原告實施拘禁，自此不再課責於出兵國。

3. 聯合國憲章第 103 條固有關於聯合國憲章義務具優先性之規定，然而本件系爭聯合國安理會之數項授權決議，並未明示或默示課予英國對其認有危害伊拉克安全之虞的個人施以不定期拘禁且不予刑事訴追，或不給予司法保障之義務。參與聯軍行動之歐洲人權公約締約國，依該安理會決議之授權，仍有選擇行動方式之自由。

* 裁判來源：官方英文版。

** 律師，英國愛丁堡大學法學博士。

4. 依憲章第七章所為之安理會決議，不應解為係在要求或授權成員國從事違反國際人權法之作為，否則難認與聯合國憲章第 1 條、第 24 條等條文所揭示之保障、尊重人權之目的相符。

涉及公約權利

公約第 5 條第 1 項

(略)

事 實

I. 本案相關情形

A. 原告之逮捕及拘禁

9. 原告於 1957 年出生於伊拉克，於 1992 年遷至英國尋求庇護，獲准永久居留，並於 2000 年 6 月獲英國國籍。

10. 2004 年 9 月，原告與其四個孩子自倫敦經杜拜前往伊拉克。其在杜拜遭阿拉伯聯合大公國情治單位逮捕並訊問；於 12 小時後獲釋。原告與其同行子女繼續其行程，而於 2004 年 9 月 28 日抵達伊拉克。2004 年 10 月 10 日，美軍依英國情報單位提供之情報，自原告姊妹位於巴格達之住處逮捕原告。其後，原告遭以英國軍機帶往巴斯拉市，並被拘禁於英軍於該市所設之沙艾巴師臨時拘留所，直至 2007 年 12 月 30 日。

11. 原告係遭以「其拘禁對伊拉克安全有迫切必要」為由拘禁。英國當局信其在伊拉克境外招募恐怖份子並從事恐怖活動；協助特定恐怖份子爆破專家入境伊拉克，並與該爆破專家共謀以爆破裝置攻擊於法魯賈及巴格達一帶之聯軍；又和該爆破專家及波斯灣伊斯蘭恐怖組織成員共謀偷渡高科技引爆裝置，以攻擊聯軍。但原告並未遭到任何刑事訴追。

12. 原告之拘禁最初係由拘留所之資深官員所授權，並分別於其後 7 天及 28 天，經由拘留所資深官員及陸軍法律及作戰人員所組成之師部拘禁審查委員會（下稱拘審會）審查。由於逮捕、拘禁原告所據情資的敏感性，僅拘審會中兩位成員獲准檢視該情資。拘審會之建議，其後呈交東南區多國聯軍指揮官，指揮官經檢視相關情資後，決定繼續拘禁。自 2005 年 1 月至 7 月，指揮官依據拘審會之建議按月審查原告之拘禁。自 2005 年 7 月至 2007 年 12 月，拘禁原告之決定則由包含指揮官、情報、法律及其他人員所組成之拘審會作成。其間，無任何證據開示及言詞辯論程序，然受拘禁人得提出書面陳述，供法律部門及拘審會審酌。於 2005 至 2006 年，授權拘禁原告之兩位指揮官曾於國內法院程序證稱，有相當重要之情資，足以懷疑對原告之諸多指控合理可信。

13. 原告經拘禁 18 個月後，拘禁改為由多國聯軍之資深代表、伊拉克臨時政府及英國大使所組成之聯合拘禁委員會審查乙次，其後將該權限授予由伊拉克代表及多國聯軍官員所組成之聯合拘禁審查委員會。

14. 2007 年 12 月 14 日，英國以公益為由，簽發剝奪原告英國公民身分之命令，略以原告與在伊拉克內外之暴力伊斯蘭團體有關，並應對在伊拉克境外招募恐怖份子並協助其入境，同時走私爆破物零件入境等事負責。

15. 原告於 2007 年 12 月 30 日獲釋前往土耳其，對其遭剝奪英國公民之決定請求救濟。2009 年 4 月 7 日，特別移民覆議委員會經公開及秘密審理，同時聽取代理原告之特別代理人之意見後，駁回其救濟之請求。特別移民覆議委員會認有理由足認部長已證明「原告確曾協助特定恐怖份子爆破專家及爆破裝置入境伊

拉克，並有以爆破裝置攻擊於法魯賈及巴格達一帶之聯軍」之行為。原告就該決定，未再請求救濟。

B. 依人權法所進行之國內程序

16. 2005年6月8日，原告對其遭受持續拘禁及英國國防部長拒絕將其遣回英國之決定，在英國請求救濟並要求司法審查。部長承認將原告拘禁於英軍設施，依公約第1條規定，確屬英國管轄；部長亦承認系爭拘禁無從援引公約第5條第1項列舉之例外事由。然其抗辯公約第5條第1項於本件並無適用，原因在於：本件對原告之拘禁，係依據聯合國安理會第1546號決議之授權；從而，依據國際法，該決議之效力排除公約第5條之適用。其亦否認其「拒絕原告返回英國」之決定無理。原告方則主張，本件並無聯合國憲章第103條之適用，略以聯合國安理會第1546號決議並未課英國任何義務，而依聯合國憲章，成員國有保障人權之義務。

17. 地方法院及上訴法院均同意聯合國安理會第1546號決議明白授權多國聯軍，循美國國務卿所附之書函，得採取任何必要手段以維持伊拉克之安全。依聯合國成員國之實踐，依此種授權採取行動之成員國，應認係按憲章第25條同意履行該決議，並屬憲章第103條所稱之強制義務。英國依該決議所生之義務，因此優先於本公約之義務。上訴審法院同時表示，依1995年國際私法第11條之規定，因原告係受拘禁於伊拉克，其請求非法拘禁之損害賠償準據法，應為伊拉克法。

18. 原告將該案上訴至英國上議院。部長此時於上議院提出新主張，認依聯合國安理會第1511號及第1546號決議，原告之拘禁應課責於聯合國，因此不在本公約所轄範圍。

19. (略) [本段摘錄上議院議員 Lord Bingham、Baroness Hale、Lord Carswell、Lord Brown of Eaton-under-Heywood 及 Lord Rodger of Earlsferry 就該上訴案件所涉「課責於聯合國與否」之議題表示之正反意見]

20-22. 略 [摘錄上議院針對第二議題—本件相關聯合國安理會決議是否具優先性—採肯定意見，Lord Bingham、Baroness Hale、Lord Carswell 及其他上議院議員所持意見]

C. 原告依伊拉克法請求之損害賠償

23. 上訴法院認定本案之準據法應為伊拉克法，並獲上議院維持。原告再向英格蘭法院提起損害賠償訴訟；原告主張，自伊拉克憲法於 2006 年 5 月 19 日施行起，其「不受司法審查之拘禁」，已違反伊拉克憲法。

24. 此一請求由上訴法院終局裁判，多數意見認為，在此情形，聯軍臨時當局第三號備忘錄所定審查程序，已足以確保獨立與公平，而符合伊拉克法。

D. 背景：自 2003 年 5 月 1 日至 2004 年 6 月 28 日之占領伊拉克

1. 聯合國安理會 2002 年第 1441 號決議

25. (略) [簡述安理會第 1441 號決議對伊拉克持續違背義務之警告及所採措施]

2. 主要作戰任務：2003 年 3 月 20 日至 5 月 1 日

26. (略) [簡述此段期間聯軍對伊主要作戰任務]

3. 2003 年 5 月之法律與政治發展

27. (略) [摘錄 2003 年 5 月 8 日美國及英國常駐聯合國代表共同致聯合國安理會主席函，略以在伊拉克設置「聯軍駐伊臨時管理當局」，以達成維護伊拉克後衝突時期之安全、執行人道任務及消除大規模毀滅性武器等目標；並聲明美、英及聯軍各國願與聯合國及其專門機構之代表緊密合作，並企盼聯合國秘書長就此指派特別協調員等。]

28. (略) [描述前揭聯軍駐伊臨時管理當局設置後，美國國防部長倫斯斐德任命保羅布雷默為聯軍駐伊管理當局行政長官，布雷默並於 2003 年 5 月 16 日發布第一號命令，表明該當局於過渡階段，在必要之範圍內，得依據包含聯合國安理會第 1483 號決議等相關決議，執法並行使武力。作為聯軍指揮官之美軍中央指揮官，並應支持臨時管理當局消除敵對、維持伊拉克領土安全與完整、搜尋並銷毀大規模毀滅性武器及執行政策等努力。聯軍駐伊臨時管理當局採分區行政，由英國控制並負責南區，並設有英國區域協調員。該區包含伊拉克八省中之南境四省，各省均設政務協調官。英軍亦部署與該區。]

29. 布雷默前揭命令中所引述之聯合國安理會第 1483 號決議，事實上係通過於該命令發布六天後，即 2003 年 5 月 22 日。[摘錄聯合國安理會第 1483 號決議內容]

4. 2003 年 7 月至 2004 年 6 月之發展

30. 2003 年 7 月，伊拉克臨時管理委員會成立。就所有伊拉克臨時治理事項，伊拉克臨時管理委員會要求聯軍駐伊臨時管理當局應與之諮商。

31. 2003 年 10 月 16 日，聯合國安理會進一步通過第 1511 號

決議。[摘錄聯合國安理會第 1511 號決議內容]

32. 2004 年 4 月 16 日，美國常駐聯合國代表向聯合國安理會報告，稱多國聯軍已執行範圍廣泛—包含自「人道救助」至「監禁對安全造成威脅之人」等—內容之軍事任務。聯軍駐伊臨時管理當局亦於 2004 年 5 月 28 日，向聯合國人權事務委員高級專員所提文件中表示，美國及英國軍方仍就其所拘禁之受監禁人與戰俘，負法律上之責任。

33. 2004 年 6 月 3 日，伊拉克外交部長對聯合國安理會表示如下：[判決其後摘錄其信件內容，旨在表明：雖然期望草擬有異於安理會第 1483 及 1511 號決議之新決議，以強調「主權已完整交回伊拉克人民及其代表」，但在此階段，伊拉克仍需多國聯軍之協助與緊密合作，以確保當地情勢之穩定。]

34. 2004 年 6 月 5 日，伊拉克臨時政府總理阿拉維與美國國務卿鮑威爾，致函聯合國安理會主席，內容略為：時值伊拉克完整重新行使主權並辦理大選之重要階段，伊拉克需要國際社會協助，期望在伊拉克能自我確保安全之前，安理會及國際社會能繼續提供支援。並表明伊拉克政府準備於 6 月 30 日前負起行使主權之責，並期待安理會即刻通過決議，以提供伊拉克必要之協助。

美國國務卿之信函則表明：多國聯軍願依伊拉克政府請求，繼續對維護伊拉克安全貢獻，以確保聯軍實現「協助伊拉克人民完成政治過渡」、「由聯合國及國際社會協助伊拉克之重建」等目的得以達成。函中並強調多國聯軍必須在既有架構下，繼續從事包含「以安全迫切必要為由施以拘禁」在內之各項作為，以確保伊拉克之安全，同時承諾，多國聯軍之各項作為，將繼續遵守包含日內瓦公約在內之武裝衝突法所定義務。

35. 聯合國安理會其後就與新政權相關之事項，於 2004 年 6 月 8 日通過聯合國安理會第 1546 號決議。其內容如下，前揭阿拉維及鮑威爾之信函，並為此決議之附件。[摘錄聯合國安理會第 1546 號決議，此決議主要針對伊拉克政府於 2004 年 6 月 30 日前後恢復行使完整主權進行各項安排，並決議授權多國聯軍依據附件信函之內容，採取各項維護伊拉克安全及穩定之必要措施。此決議並要求聯合國秘書長，應定期就聯合國伊拉克援助團推行大選及實現其各項職責之進度對安理會報告，亦要求美國應代表多國聯軍，就聯軍各項工作進展對安理會報告。]

36. 聯軍駐伊臨時管理當局於 2003 年 6 月 18 日發布第 3 號備忘錄，訂定關於多國聯軍實施刑事羈押及安全拘禁之相關規定。該規定並於 2004 年 6 月 27 日修正，規定如下：[摘錄其中關於安全拘禁程序之規定，包含受多國聯軍安全拘禁之審查程序、延長拘禁之審查程序、拘禁設施應符日內瓦關於戰時保護平民第四公約之規定、2004 年 6 月 30 日後此一拘禁應符之規範及審查機制等。]

5. 占領之終結及其後發展

37. 2004 年 6 月 28 日臨時政府接收完整權力，聯軍臨時管理當局停止運作，但包含英軍在內之多國聯軍，則依伊拉克政府之請求及聯合國安理會之授權，繼續駐留。

38. 2006 年 5 月 19 日伊拉克通過新憲法，規定任何牴觸憲法之法規，無效。該憲法第 15 條略以任何自由之限制，應以有權司法機關之決定為據；同法第 37 條則以任何人非依司法裁判，不受拘禁。

（略）

6. 對聯合國安理會提交之關於伊拉克拘禁體制報告

40-41. 自 2005 年 6 月起，包含聯合國秘書長及聯合國伊拉克援助團依聯合國安理會決議所提出之多份定期報告，均提及數以千計未經正當法律程序遭受拘禁之情形，已造成對人權之重大挑戰，並強調，國際法禁止無司法及律師保障之長期拘禁，即使在緊急狀態之下，亦同；多國聯軍及伊拉克當局此種幾近恣意且不定期監禁之作法，並不符合包含國際人權法在內之國際法相關規範，應予嚴重關切。

II. 國際法相關資料

A. 國際人道法相關規範

42-43. 摘錄 1907 年海牙陸戰法規和慣例公約第 42 條及第 43 條之規定、1949 年日內瓦關於戰時保護平民第四公約之規定中關於受保護人及安全措施與拘禁之相關條文、同公約 1977 年關於保護國際性武裝衝突受難者的第一附加議定書第 75 條第 3 項之規定。

B. 1945 聯合國憲章相關條文

44-46. 摘錄聯合國憲章相關條文，包含：憲章前言宣示之基本人權保障及尊重國際法；第 1 條關於依據國際法及相關法律原則維護國際和平及安全，同時促進人權保障；第 24 條略以，聯合國安理會履行其維護國際和平及安全責任時，應遵循聯合國相關原則及設立目的；第 25 條規定，聯合國會員國應依憲章接受並執行安理會之決定；第 7 章中之第 39 條、第 41 條及第 42 條針對聯合國安理會就維護國際和平及安全所得採取行動之相關規定、第 43 條至第 45 條設有聯合國與會員國得就維和必要之出兵，簽署協議一而本案並無此一協議。憲章第 103 條則為如下之規定：「聯

合國會員國在本憲章下之義務與其依任何其他國際協定所負之義務有衝突時，其在本憲章下之義務應居優先。」

C. 1969 年維也納條約法公約相關規定

47. 第 30 條第 1 款規定：一、以不違反聯合國憲章第 103 條為限，就同一事項先後所訂條約當事國之權利與義務應依下列各項確定之……

D. 國際法院相關判決先例

48-50. 援引 1984 年尼加拉瓜訴美國案 (*Nicaragua v. United States of America*, ICJ Reports, 1984, p. 392, at § 107) 判決 (憲章第 103 條所定之憲章義務優先性, 無論其他條約義務之成立係早於或晚於聯合國憲章, 是否僅屬區域性安排, 均有適用)、1992 年關於 1971 年蒙特婁公約解釋適用 (洛克比) 案 (*Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v United States of America and Libyan Arab Jamahiriya v United Kingdom)*, ICJ Reports 1992, vol. 1, p. 16, at § 42, and p. 113 at § 39.) 判決 (憲章第 25 條規定, 意味安理會決議所生之會員國義務, 優於因其他國際協議所生之義務)、1971 年關於「南非不顧安全理事會第 276 (1970) 號決議繼續駐留納米比亞對各國法律後果」 (*Legal consequences for States of the continued presence of South Africa in Namibia, notwithstanding Security Council resolution 276 (1970)*) 諮詢意見 (關於聯合國安理會決議是否具拘束力及其法律效果, 應依個案就各項情狀, 謹慎分析認定)、2005 年剛果境內武裝活動案 (*Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of Congo (DRC) v. Uganda)*, (19 December 2005)) 判決 (認定烏干達武力駐紮於剛果境內特定區域, 取代剛果政府行使治權, 構成海牙陸戰法規第 42 條所稱之「占領權」,

而應依同規則第 43 條，負回復占領區公共秩序及安全、確保相關國際人權法及國際人道法之遵守，並保障占領區居民不受占領權或其他第三方之暴力對待之義務）。

E. 歐洲法院相關判決先例

51-53. 摘錄歐洲法院卡迪（*Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities* (Joined Cases C-402/05 & C-415/05P)）案之見解。歐洲法院大法庭於該案表示，歐洲法院雖無權審查聯合國安理會決議之合法性，然其有權審查成員國或歐盟機構實現該決議之作為；就該作為之審查，不影響該決議在國際法上之優先性。而歐盟係以法治為基礎，基本權保障為歐盟法一般法律原則之一，尊重人權則為歐盟相關作為具合法性之條件；相關國際協定所生義務，不具排除歐盟相關基本法律原則—包含各項作為應尊重人權之原則—效力之效果。

F. 美國聯邦最高法院相關判決先例

54. 援引 2008 年穆納夫訴葛仁（*Munaf v. Geren* (2008) 128 S.Ct. 2207）案，針對美國政府抗辯「因美軍施行拘禁係多國聯軍作為之一部，因此美國聯邦最高法院就本案不具管轄權」，美國聯邦最高法院認美軍行動雖為多國聯軍行動之一部，但本案兩位美籍原告係遭美國士兵拘禁，而該美國士兵僅受命於美軍之指揮鏈，且就兩位原告是否釋放，亦為美軍之決定，無須徵得他國同意，是就此情形，並不排除其核發移審令之管轄權。但對美國將受拘禁人移交伊拉克之決定如有不服，則應對政治部門主張，不屬司法部門受理之範圍。

G. 國際法委員會相關文件

55-57. 主要指出國際法委員會草擬之國際組織責任草案第 5

條之規定及同委員會就該條文之逐條釋義均表明，一國家機關或國際組織之機關或代理人受其他國際組織指揮所為之行為，是否應認屬該其他國際組織之行為，其決定要素為，該其他國際組織是否就該行為有實效控制。

國際法委員會針對「碎裂的國際法：多元、擴張的國際法所帶來的難題」議題研究小組提出之報告，則針對聯合國憲章第 103 條之規定評釋，指出：第 103 條依其文意，非僅指憲章所明定之權利及義務優先；其因聯合國各部門權限內所為具拘束性決議所生之義務，亦具優先性。而此處所稱之優先性，並非指與其牴觸者即屬無效，僅效力之先後順序有別而已。

H. 關於「國際軍事行動中被拘禁人員處遇」之哥本哈根進程

58. 摘錄相關報告文件，分析指傳統上軍方用以拘禁人員之法律基礎，多建立於特定軍事行動之授權上—在聯合國實踐上，此基礎通常建立於安理會授權軍事行動之決議中使用「採取所有必要之手段」之字眼上。報告呼籲就此應有更為明確清楚之授權。

法 律

判 決 理 由

I. 關於訴稱違反歐洲人權公約第 5 條第 1 項之主張

(略)

60. 被告政府主張系爭拘禁應課責於聯合國，而非英國，因此，原告不在歐洲人權公約第 1 條所定屬英國管轄範圍。其另主張，系爭拘禁係為執行聯合國安理會第 1546 號決議，而該決議創設英國應拘禁原告之義務，從而，依聯合國憲章第 103 條之規定，

此一義務優於公約所定義務。

A. 起訴合法性

61-62. 法院認原告之拘禁是否屬被告國之管轄，與本件實體判斷緊密相關，因此就此問題留待與實體判斷一併處理。而原告之訴非公約第 35 條第 3 項所指顯然無據之情形，亦無其他不應受理之事由，因此應予受理。

B. 實體理由

1. 管轄

63. 被告政府否認本件原告屬英國管轄而有公約第 1 條之適用。

(a) 當事人之主張

(i) 被告政府

64-68. 被告政府主張對原告之拘禁係英軍參與多國聯軍行動所為，其所行使者並非英國之主權，而係多國聯軍依具拘束力之安理會決議所獲之權限。其認歐洲人權法院在 *Behrami v. France* 及 *Saramati v. France, Germany and Norway* 等案均有同旨可稽；而 Lord Bingham、Baroness Hale 及 Lord Carswell 就本案之見解，並未適當反應歐洲人權法院大法庭於前案所示之見解。被告政府強調，法院於該前案認聯合國安理會第 1244 號決議之效力，係在授權有意之國際組織及聯合國成員國於科索沃建立國際維安行動；就此，聯合國安理會係依聯合國憲章第七章授權設立科索沃部隊。類此，安理會第 1511 號及第 1546 號決議明確援引憲章第七章，指明對國際和平及安全之威脅之狀況，同時授權多國聯軍在統一之指揮下「採取所有必要手段」以助於維護伊拉克之安全、穩定。被告政府指出，在 *Behrami*、*Saramati* 案中，法院已指明「安理會是否保有最終之權力、控制，從而前線之任務指揮僅係來自其授權」，為決定最終是否能課責於聯合國之關鍵問題。被告政

府主張，系爭聯合國安理會針對伊拉克問題所為之決議，已符合本院於前案所指之五要素：一、聯合國憲章第七章容許安理會將其權限授予由會員國自願組成之部隊；二、該憲章第七章所定之權力，為得授權之權力；三、該授權係源於聯合國安理會第 1511、1546 號及其後決議之事前、明示授權；原告係於第 1546 號決議後數月始遭拘禁；四、安理會第 1546 號決議就多國部隊所得採取之手段之授權，較前案之安理會第 1244 號決議，更為合理明確；五、多國聯軍負有定期向安理會報告並接受審查之義務，安理會就本案保有之控制，較諸其於科索沃案之程度更高。被告政府並主張，無任何證據顯示英國對原告所為之拘禁逸脫聯合國安理會此一授權之範圍，而英軍無權影響此一授權。被告政府進一步主張，倘將本公約適用於英軍或其他參與多國聯軍之公約締約國，將造成多邊合作之嚴重困難，非僅損及聯軍行動之有效性，且使公約締約國究竟對多國聯軍中非公約締約國之行為應如何負責，產生問題，從而創造多國行動之不確定性，並產生「公約締約國日後不願參與經聯合國安理會授權之多國任務」之風險。

(ii) 原告

69-71. 原告指出，本件被告政府於本案內國程序中，原以「被告係遭拘禁於英軍所營之軍監之中」為由，自認本件拘禁屬公約第 1 條所定屬英國管轄。直至本院作成 *Behrami*、*Saramati* 案判決後，被告政府始在上議院主張，本件係屬聯合國而非英國管轄範圍。原告強調，假設課責於英國確有被告政府所稱之前揭諸多執行上困難或風險，則其豈有直至本案進入上議院後，始爭執本件並非英國管轄之理。原告認被告政府所指之困難，並非無解；事實上，多國行動之責任，仍可由何國具實質指揮控制權並實質行使該權力定之。何況，包含共同或連帶等各種責任機制，亦能處理此種多國行動之責任問題。原告不同意被告政府「本公約並未、且無意就此類由聯合國等國際組織所控制之多國軍事行動予以規

範」之主張，相反地，原告認本院之判決先例業已確立，締約國不能藉移轉權力予其他國際組織或與他方共享權限之方式，迴避本公約所定各項權利或相類基準之保障。原告強調，本件上議院多數議員於內國程序中，均認其拘禁應可課責於英國，而非聯合國；聯合國就本案並無有效、終極之控制權；從而，本案與 *Behrami*、*Saramati* 案之情形，並不相同。原告主張，2003 年入侵伊拉克之行動，係由美國主導之多國聯軍行動，而非聯合國行動，此與科索沃行動係事先由聯合國明白以安理會第 1244 號決議，依憲章第七章授權採取強制作為，以因應該地所生之國際和平及安全威脅，截然不同。由相關文件及聯合國安理會第 1483 號決議文字可知，聯合國於伊拉克之角色主在支援重建、人道援助及協助建立伊拉克臨時政府，而由安理會第 1511 號決議之文字亦可知，聯合國此一角色並未改變，未因此一決議使聯合國安理會取得實質或終極之控制權—多國聯軍之統一指揮權始終由美、英兩國所掌控。安理會第 1546 號決議明確區隔聯合國與多國聯軍之不同角色，且由其所附美國國務卿致安理會主席信函可徵，多國聯軍並無於當時或將來置於聯合國掌控之意。

(ii) 參加人

73. 參加人表示，依法而論，源於國際組織之行為，可能課責於 (a) 僅該國際組織；(b) 充分參與該行為、屬於該國際組織成員之單一或多個國家；(c) 該國際組織及該單一或多數成員國。而決定一行為應定性屬前揭何種課責模式，通常為事實問題，端賴個案情狀而定。職此，攸關事實判斷之 *Behrami*、*Saramati* 案應被謹慎看待；且亦應注意法院判斷該案所採之途徑，係受當事人主張之影響—該案原告既主張相關拘禁及掃雷任務應由科索沃行動部隊負責，則法院於該案自未考量各該國家是否基於其主權而對相關作為有實效控制。

(b) 本院之判斷

74. 公約第 1 條課予締約國應確保其人民公約所列之權利及自由之義務，係以其有管轄為前提；是故，行使「管轄權」，係追究締約國因作為或不作為而侵害公約所列之權利及自由之責任的必要前提條件。

75. 本院注意到，被告政府於原告提起之內國程序中，在地方法院及上訴法院階段，均認原告被拘禁於英軍於巴斯拉所營之軍事監獄，係在公約第 1 條意義下英國管轄範圍。直至本案上訴至上議院，被告政府始首次主張原告之拘禁應課責於聯合國，而不在英國之管轄。上議院多數不採此一見解，而認原告之拘禁可課責於英國部隊。

76. 為審查原告之拘禁究應課責於英國，或如被告政府主張應課責於聯合國，應審查本案之具體特定事實，包含用以形塑於伊拉克系爭時期安全架構之聯合國安理會各決議之用語。於此操作之過程，本院亦知本院之角色不在針對聯合國憲章及其他國際文件之意義賦予權威解釋。然而，本院亦應檢證得否就本案之爭點於該文件中尋得合理之基礎。本院就本公約根本原則之解釋與適用時，不能自外於相關國際法規則，而應一併予以考量。就此，本院仰賴國際法院於 *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia* 諮詢意見之指引，亦即，就安理會決議之解釋，非僅應視其使用之文字，亦應觀察通過該決議之整體脈絡。

77-83. 法院分析英、美多國聯軍於系爭期間在伊拉克之諸作為與聯合國安理會於此一期間所作成之諸決議。法院指出，英、美多國聯軍於 2003 年 3 月 20 日進入伊拉克時，就伊拉克情勢及相關權力安排，並無有效安理會決議存在。其後，英、美即該當

於前揭海牙規則所稱之占領權，而由其後英、美出具之文件及安理會第 1483 號決議之內容均可看出，聯合國在伊拉克此段期間之角色均主在人道援助及協助重建，並未扮演任何安全之角色。被告政府亦未主張於此時期，其出兵占領等武力使用係可課責於聯合國。法院不認其後之安理會第 1511 號決議使多國聯軍之士兵之行為成為可課責於聯合國，而使出兵國免責。安理會所要求的定期報告，並未因此使聯合國取得任何對聯軍臨時當局之控制權或其他行政權力。而最終的安理會第 1546 號決議，亦未顯示安理會有意取得對多國聯軍更高程度的指揮、控制。尤有進者，由第 1546 號決議要求聯合國各機構所提出之定期報告顯示，此種「未予審判之不定期拘禁」，並不被聯合國所認可。法院亦同意英國上議院之多數意見，認聯合國於 2004 年於伊拉克扮演之安全角色，與其於 1999 年於科索沃所扮演者，截然不同。1999 年科索沃之國際安全體制，係由聯合國安理會第 1244 號決議所建立，該決議授權聯合國秘書長建立受單一指揮、控制之民政及安全體制，以過渡治理科索沃；北大西洋公約組織所領導之科索沃聯軍，係在決議通過後二日始開始進入科索沃。要之，決定一行為為得否依國際法課責於國際組織之判斷標準，一如國際組織責任草案第 5 條所示，關鍵在於該國際組織是否對該行為具實效控制。法院認依本件事實判斷，聯合國安理會並未就本件多國聯軍之作為或不作為有實效控制或終極權力，因此，本件原告之拘禁，其可課責對象並非聯合國。本件位於巴斯拉之拘禁設施，係由英軍專屬控制；原告始終均在英國之掌控，且拘禁原告之決定係由英軍之指揮官作成。雖然繼續拘禁原告之決定其後不時由伊拉克及聯軍其他國家之代表審查，但本院不認此等審查因此排除英國對此拘禁應受課責。

86. 綜上，本院同意上議院多數見解，認原告之拘禁係可課責於英國；原告於其受拘禁之期間，係處於本公約第 1 條意義所指

英國管轄之下。

2. 關於訴稱違反歐洲人權公約第 5 條第 1 項

(a) 當事人之主張

(i) 被告政府

87. 被告政府主張英國依聯合國安理會第 1546 號決議，有拘禁原告之義務。[其後強調英國於該段期間係屬占領權，按照習慣國際法、海牙規則及 1949 年日內瓦公約等相關規定，占領權得採取包含拘禁在內之一切必要措施，以確保占領區內之平民安全及統治秩序。]

88. 被告政府進一步主張聯合國安理會第 1546 號決議及該號決議所附信函均明確顯示係在授權多國聯軍於為「維護伊拉克安全有迫切理由而必要」時，使用預防性拘禁。而英國在參與多國聯軍行動、接受聯合國安理會之授權時，已同意協助達成安理會第 1546 號決議所示「維護伊拉克安全及穩定」之目的，因此，於「維護伊拉克安全有迫切理由而必要」時，英軍有義務行使其拘禁權。就本案事實而言，尤其是特別移民覆審委員會就原告參與攻擊聯軍部隊之認定，已顯示其有義務予以拘禁之必要性。

89. 被告政府指出，聯合國憲章第 25 條創設聯合國成員國有接受並履行安理會決議之義務。而憲章第 103 條之效果使依憲章第 25 條所生之義務優於由其他國際條約所生之義務。……原則而言，聯合國憲章第 103 條所定之優先性並不讓人意外：聯合國之核心目標之一在於維護並恢復國際和平與安全，憲章第 103 條之規定乃安理會決議採行之手段得具實效之關鍵。

90. 被告政府主張，憲章第 103 條之效果不僅及於安理會要求成員國為特定行為之決議，亦包含安理會就特定行為授權之決

議。（下略）

91. 綜上，被告政府認本公約第 5 條之適用，因聯合國憲章第 25 條及第 103 條之操作，已被聯合國安理會第 1546 號決議所建置之法律機制所取代。本公約為國際法之一部，並自國際法獲其規範效力；本公約僅在聯合國憲章生效後 5 年議定，倘於該時有意排除聯合國憲章第 103 條之適用，自當有明文規定。再者，法院從未於其先例中認當公約所定義務與聯合國安理會決議所設義務衝突時，憲章第 103 條並無適用。反之，如前所示，歐洲人權法院大法庭於 *Behrami* 及 *Saramati* 案明白承認，公約不應因其適用致瓦解或牴觸聯合國安理會依憲章第七章所採之行動。

92. 被告政府並主張，原告仰賴之歐洲法院就 *Kadi* 一案判決之作法係屬有誤，因歐洲法院於該案並未就本案前揭爭點表示意見。而歐洲人權法院就 *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland* [GC], no. 45036/98, ECHR 2005 VI 一案之判決，亦未支持本件原告之主張，因該案法院係認並無任何違反本公約之情形，從而無須論斷與聯合國憲章第 103 條相關之主張。……被告政府表明，本公約第 15 條就國家緊急狀態得就人權保障之例外排除規定，並不適用於國際衝突之情形，原告之主張並無理由。

(ii) 原告主張

93. 原告主張，聯合國安理會第 1546 號決議並未要求英國違反公約第 5 條之規定而對其拘禁。安理會第 1546 號決議僅授予英國拘禁之權力，而非拘禁之義務。……聯合國安理會第 1546 號決議及其附件之文字明示，安理會係受要求一並亦確實授權一多國聯軍採取其認為有助於伊拉克安全、穩定之必要手段。安理會並未要求一國採取不符其人權保障義務之行動，而毋寧將決定「是

否、何時及如何協助維持安全穩定」之裁量，留予該國。尊重人權乃聯合國憲章至高原則之一，若聯合國安理會確欲要求英國從事可能違反其國際人權法上義務之行為，其必將使用清楚而明確之文字。職此，憲章第 103 條之優先性規定並無適用餘地。

94. 原告主張歐洲法院及佐審官就 *Kadi* 一案之論理，同樣適用於歐洲人權公約。在 *Kadi* 一案，歐洲法院認歐體為落實聯合國安理會決議所採措施，應受「是否與歐體法之人權保障規定相符」之審查。此種審查之對象係該措施是否與歐體法內在相符，不在審查其欲落實之安理會決議之合法性。原告主張，同一原則亦適用於本案，因成員國依安理會第 1546 號決議，仍有得選擇其適用程序之自由；亦即，該程序必須合法。*Kadi* 判決之根本性在於，由聯合國安理會決議所生之義務，並不取代歐體法保障人權之相關要求。確實，歐洲法院在該案僅檢視某歐體法規之合法性，而未直接審查成員國為落實安理會決議所採措施之合法性。然此僅為技術性問題，究其緣由，係因該案所爭執者為歐體措施，而非內國措施；此一問題並不影響歐洲法院此一判決之實質內容及其範圍。

95. 原告並指出，被告政府之主張將導致聯合國安理會決議，無論其內容為何，原則上均得完全取代所有公約之權利義務之情形。倘確如此，無異使所有公約權利均可能遭概括、空白性地排除適用。公約第 15 條固容許一國排除特定權利之適用，但此例外規定僅於戰時或緊急狀態，且於嚴格條件下方有使用，並應受法院審查。……倘採原告之主張，則本公約之適用範圍將大幅縮小，而某些亟需公約保障之個案，將反遭排除與公約保障之外……。

(iii) 參加入

96. [參加入指出國際法之義務並不當然足以取代本公約之義

務，惟當考量公約權利之特定要素時，兩者可能相關—其相關性在於，法院推定公約之權利保障應同等適用於公約成員國所參與之國際組織架構中。]

(b) 本院之判斷

(下略)

99. 本院首應強調，公約第 5 條揭櫫之基本人權，係在保障個人免於國家恣意干涉其人身自由。第 5 條之文義明示該保障及於「所有人」；第 5 條第 1 項 (a) 到 (f) 款則係窮盡列舉人身自由得予限制之合法事由。任何對人身自由之限制，除符合列舉合法事由，或有公約第 15 條之除外狀況—亦即，容許國家於戰時或其他威脅國家存立之緊急狀態時，得例外採取用以因應該緊急狀態所必要之作為，而排除公約第 5 條適用—，均應認屬違反公約第 5 條第 1 項之規定。

100. 第 5 條第 1 項所列合法事由，並不包含「無意於合理期間進行刑事訴追之拘禁」，確立已久。被告政府並未主張其拘禁有第 5 條各款事由而合法，亦未主張本案有公約第 15 條除外條款之適用。毋寧，被告政府認本件並無違反公約第 5 條第 1 項之情形，原因在於英國政府因公約此條款所生之義務，已為聯合國安理會第 1546 號決議所創設之義務所取代。其並主張，因聯合國憲章第 103 條之操作適用，聯合國安理會決議所生義務優於公約所生義務。

101. [聯合國憲章第 103 條之規定，唯有義務兩相衝突時，始有適用，是法院於決定聯合國憲章第 103 條之規定究於本案有無適用之前，]本院必先判斷英國因安理會第 1546 號決議所生義務，是否確與其於本公約第 5 條第 1 項所生義務兩相衝突。亦即，關

鍵問題在於，第 1546 號決議是否確課英國以拘禁原告之義務。

102. 本院於解釋第 1546 號決議時，除考量第 76 段所列各端外，亦應考量聯合國設立之目的。於聯合國憲章第 1 條第 1 項宣示維護國際和平及安全目的之同時，第 3 項定有聯合國之設立旨在「促進國際合作……增進並激勵對於全體人類之權及基本自由之尊重」之規定。憲章第 24 條第 2 款，要求聯合國安理會於履行其維護國際和平及安全之主要職務時，應遵照聯合國之宗旨及原則。是故，本院認於解釋安理會決議時，應推定安理會無意將任何足以違反基本人權保障原則之義務加諸於成員國。倘安理會決議之用語有模糊未清之處，本院應採與本公約要求最為和諧一致之解釋，以避免任何義務之衝突。考量聯合國增進並激勵對人權尊重之重要角色，倘安理會有意要求成員國採取特定手段，而該手段可能抵觸該成員國於國際人權法上義務時，安理會勢必以清楚而明確之文字明之。

103-104. 法院再次摘錄第 1546 號決議及所附書函相關文字。

105. 本院不認此一決議所使用之文字，旨在明確課予參與多國聯軍之成員國「不進行司法訴追、無司法保障」之不定期拘禁義務，從而違反包含公約在內之國際人權法義務。「拘禁」並未明白見諸決議文字之中。[……]本院認本號決議所使用之文字，係將達成目的之「手段選擇權」留諸參與多國聯軍之成員國決定。抑且，亦應留意該決議於前言之中表明，所有武力均承諾依國際法行事。如本院所一再指摘，本公約構成國際法規範之一部，於欠缺相反之明文存在之情形下，必須推定安理會意使參與多國聯軍之成員國在對維持伊拉克安全做出貢獻之同時，亦能遵守其依國際人權法所負之義務。

106. 尤有進者，考量聯合國秘書長及相關機構一再反對多國聯軍施行拘禁，而依相關決議所製成之定期審查報告，亦一再重申此種欠缺司法保障之不定期拘禁已構成嚴重人權關切等事實，實難認第 1546 號決議確在課予成員國必須施行拘禁之義務。

107. 本院並考量，於第 1546 號決議欠缺明文之情形下，是否有其他足以排除第 5 條第 1 項規定之適用之法律基礎。被告政府主張第 1546 號決議第 9 項及第 10 項使多國聯軍繼續行使作為國際人道法上「占領權」之權責，而此權責包含「在必要時採取拘禁手段以保障占領區內居民免於暴行」之義務。然而，本院認縱使如此，國際人道法上之義務亦非指占領權得施以不定期拘禁而不予審判。占領權有確保國際人權法相關規定受尊重之義務。本院認為，依日內瓦第四公約相關條文所示可知，國際人道法不認拘禁為占領權之義務，而係最後之手段。

108. 另一可能之法律基礎，係主張伊拉克政府與代表多國聯軍之美軍所簽立之協議（如第 1546 號決議所附書函），已容許多國聯軍於認為安全有迫切需要時，繼續採取必要之拘禁手段。然而，如本院歷來見解所示，此種協議不能取代本公約所定之強制義務，締約國仍負本公約之履行責任。

109. 綜上，本院認聯合國安理會第 1546 號決議，固於其第 10 段授權英國採取行動以助於維持伊拉克之安全與穩定，然而，第 1546 號決議及其他聯合國安理會決議，均未明示或暗示要求英國將其認為構成伊拉克安全威脅之個人置於不定期拘禁，而無庸訴追、審判。於此情形，英國並無任何施行拘禁之強制義務存在，因此，並無依聯合國憲章所生義務與依本公約第 5 條第 1 項之義務有所衝突可言。

110. 據此，本案並無公約第 5 條第 1 項所定義務遭取代之情形，亦無同條列舉 (a) 至 (f) 各款合法事由之適用，原告之拘禁違反歐洲人權公約第 5 條第 1 項。

II. 公約第 41 條之適用

(略)

據上論結，法院：

1. 一致認就原告之拘禁是否可課責於被告國之問題，應與原告是否屬於被告國管轄之問題併予認定；
2. 一致認定原告之訴應予受理；
3. 一致認定系爭拘禁係可課責於被告國，而原告係屬被告國管轄範圍；
4. 依 16 比 1 之票數認本案違反公約第 5 條第 1 項；
5. 略
6. 一致認原告其餘請求應予駁回。

(下略)

依本公約第 45 條第 2 項及法庭規則第 74 條第 2 項，附 Poalelungi 法官之一部不同意見書於後。

【附錄：判決簡表】

審判庭	大法庭
裁判形式	判決 (實體判決與損害賠償)
語言	英文；法文
案名	<i>Al-Jedda v. The United Kingdom</i>
案號	27021/08
重要等級	

被告國家	英國
裁判日期	07/07/2011
裁判結果	違反公約第 5 條第 1 項，非財產上之損害賠償
相關公約條文	1; 5(1); 41
不同意見書	Judge Poalelungi
本院判決先例	<i>Lawless v. Ireland</i> (no. 3), 1 July 1961, Series A no. 3; <i>Ireland v. the United Kingdom</i> , 18 January 1978, Series A no. 25; <i>Guzzardi v. Italy</i> , 6 November 1980, Series A no. 39; <i>Soering v. the United Kingdom</i> , 7 July 1989, Series A no. 161; <i>Tsirlis and Kouloumpas v. Greece</i> , 29 May 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997 III; <i>Jėčius v. Lithuania</i> , no. 34578/97, ECHR 2000-IX; <i>Al-Adsani v. the United Kingdom</i> [GC], no. 35763/97, ECHR 2001 XI; <i>Banković and Others v. Belgium and Others</i> [GC] (dec.), no. 52207/99, ECHR 2001-XII; <i>Assanidze v. Georgia</i> [GC], no. 71503/01, ECHR 2004 II; <i>Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia</i> [GC], no. 48787/99, ECHR 2004 VII; <i>Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland</i> [GC], no. 45036/98, ECHR 2005 VI; <i>Behrami v. France; Saramati v. France, Germany and Norway</i> (dec.) [GC], nos. 71412/01 and 78166/01, ECHR 2007; <i>A. and Others v. the United Kingdom</i> [GC], no. 3455/05, ECHR 2009; <i>Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom</i> , no. 61498/08, ECHR 2010; <i>Varnava and Others v. Turkey</i> [GC], nos. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 and 16073/90, ECHR 2009;

	<i>Al-Skeini and Others v. the United Kingdom</i> [GC], no. 55721/07; <i>Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom</i> (dec.), no. 61498/08, ECHR 2010
關鍵字	管轄權、課責、人身自由、不定期拘禁、義務衝突、聯合國義務優先性、和諧性解釋