

# 多国行动中国际不法行为的责任分配

保罗·帕尔凯蒂\*著/徐建平\*\*译

## 摘要

本文旨在根据国际法委员会的编纂工作和最近的实践,探讨国际组织和派遣国在执行多国行动中的责任分配问题(重点探讨联合国行动问题)。本文首先阐释多国部队基于机关或代理人身份的行为归责的一般规则;其次,根据适用于多国部队行为的“有效控制”或“最终控制”的概念,分析有关行为归责的特别规则的有效性。最后,本文将探讨组织与相关派遣国承担双重责任的可能性问题。

**关键词:**国际不法行为的责任;多国行动;联合国;《国际组织责任条款草案》;维和行动

2011年,联合国国际法委员会通过了《国际组织责任条款草案》。该草案共66条,旨在建立规制国际组织国际不法行为及其后果的法律框架。在针对该条款草案提出的经常性批评中,有一种意见认为国际法委员会的工作缺乏实践支持。还有的意见指出,由于要求对国际组织责

---

\* 保罗·帕尔凯蒂(Paolo Palchetti)是马切拉塔大学国际法教授,2013年3月至6月任联邦圣卡塔琳娜大学客座教授。

\*\* 徐建平,西安政治学院军事法学系讲师,法学博士。

任问题进行审查的实例很少,故对该议题进行法律编纂的时机尚未成熟。<sup>〔1〕</sup> 尽管对国际法委员会工作的这种批评有合理之处,但在多国维持和平行动中所实施行为的责任问题方面,情况并非如此。相反,多年以来在这一问题上已经有了大量的实践。2003年,时任联合国法律顾问的汉斯·科雷尔先生指出“在联合国50年的实践中……与维和行动相关的国际责任原则在很大程度上确实已形成”。<sup>〔2〕</sup> 在过去十年间,某些国内法庭和国际法庭曾处理过多国行动背景下实施违法行为的责任问题。对国际法委员会在这一时期工作的评论有利于进一步阐明国家和国际组织在这一问题上的地位。

本文评估了多国行动中违法行为的责任问题,重点是确定由谁(派遣国还是国际组织)承担违法行为的责任问题。本文还探讨了同一行为是否以及在何种情况下引发双重责任的问题。在多数情况下,国际组织和派遣国之间的责任分配取决于不法行为责任主体的身份。因此,本文的主要部分用来评估在国际组织保护下的多国部队所实施之不法行为的归责标准,重点探讨了联合国在这一领域的实践。在这方面,需要对联合国维和行动(在此情况下,联合国享有行动指挥权和控制权,派遣国对其部队的权力有限。例如,联合国在刚果民主共和国采取的稳定行动)和只能由安理会根据第七章规定之权力授权采取的多国行动(在此情况下,被授权部队由派遣国指挥和控制,联合国的权力限定在授权的撤回或界定授权的范围上。例如,阿富汗国际安全援助部队)。本文首先阐明了不法行为归责的一般标准,这种行为是由作为某一组织机关或

---

〔1〕 For such criticism, see José E. Alvarez, “Revisiting the ILC’s Draft Rules on International Organization Responsibility”, in *American Society of International Law Proceedings*, Vol. 105, 2011, p. 345; Gerhard Hafner, Is the Topic of Responsibility of International Organizations Ripe for Codification? Some Critical Remarks, U. Fastenrath et al. (eds), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 700 – 701.

〔2〕 联合国法律顾问 Hans Corell 先生于 2004 年 2 月 3 日写给编纂部主任 Václav Mikulka 先生的信, Giorgio Gaja 在国际组织责任第二份报告中提到此信, UN Doc. A/CN.4/541, 2 April 2004, p. 16, n. 52.

代理人的多国部队实施的。其次根据适用于多国部队行为的“有效控制”或“最终控制”概念,分析了有关行为归责之特别标准的有效性问题的。最后本文探讨了同一行为既可归于组织又可归于派遣国的可能性问题。

### 归责的一般标准:组织的“机关”或“代理人”身份

当个人或实体具有国家机关的身份或者具有国际组织的机关或代理人的身份时,这种身份通常在归责问题上具有决定性的作用。这反映了一个普遍规则,即某一实体不论其为国家还是国际组织,必须为其代理人或机关的行为负责。《国家责任条款草案》和《国际组织责任条款草案》均将这一规则作为归责的主要标准。的确,《国际组织责任条款草案》第6条与《国家责任条款草案》第4条相类似,它规定“国际组织的一个机关或代理人履行该机关或代理人的职务的行为,依国际法应视为该国际组织的行为,不论该机关或代理人相对于该组织而言具有何种地位”。第2条第3款将国际组织的“机关”确定为“根据国际组织规则具有这种身份的任何个人或实体”;第2条第4款进一步明确“国际组织的代理人”指组织的机关以外,受组织之命行使或帮助行使其某项职能,从而替组织行事的官员或其他人或实体。

与只经联合国授权而由国家的部队或多国部队负责执行的任务不同,联合国领导的维和行动由安理会为履行其依据《联合国宪章》的职责所确立,故具有联合国辅助机构的身份。<sup>[3]</sup> 由于其作为联合国辅助机构的性质,故应首先分析是否和在多大程度上需要依据上述第6条规定的一般规则来判定维和部队行为归于哪个实体。

当联合国利用私营军事公司承担和平行动的某些职责时,会出现同

---

[3] 关于将联合国维和部队视为联合国辅助机构的问题,见《联合国与东道国部队地位示范协议草案》第15条,它规定“联合国维和行动作为联合国的辅助机构享有联合国的地位、特权与豁免”。UN Doc. A/45/594, para. 15.

样的问题。

关于联合国维和部队,有人可能认为,因这支部队被赋予联合国辅助机构的身份,根据第6条规定的归责的一般标准,它的行为就必须只能归于联合国。这一观点得到欧洲人权法院支持,一些法律文献中也可见到支持的观点。<sup>〔4〕</sup> 贝赫拉米(Behrami)案涉及联合国科索沃过渡政府当局特派团因没有清除的未爆集束炸弹而炸死了一名儿童并导致另一名儿童受伤。在对此案作出的判决中,欧洲人权法院认定,联合国科索沃过渡政府当局特派团完全具有“依据宪章第七章创设的联合国辅助机关的地位”,用以证明法院做出的该特派团所实施的行为完全归于联合国的判决是适当的。<sup>〔5〕</sup> 当虑及维和部队实施行为的责任问题时,联合国通常也认为维和部队具有该组织机关的地位。在联合国发给国际法委员会的关于《国际组织责任条款草案》的评注中,联合国做出如下评论:

联合国的一贯立场是,交由联合国调遣的部队“转化”成联合国的一个附属机构,并同任何其他附属机构一样,不论其对行动各方面的控制是否“有效”,这种关系都引起联合国的责任。<sup>〔6〕</sup>

然而,尽管联合国对该问题持此一贯立场,但维和部队在联合国体系内的正式地位对归责而言几乎不被认为是决定性因素。虽然根据国际组织规则,这些部队被赋予国际组织机关的地位,但这并不影响该派遣国分队同时具备该派遣国的机关的身份。因此,作为多国部队组成部分之派遣国分队的某些行为可归于其派遣国。正如博思—伊—盖斯特的莫里斯法官对上议院尼桑案判决所做的评论那样,“虽然各国部队获得了联合国的授权且遵守指挥官的命令,但是他们作为武装力量成员仍

---

〔4〕 See, for example, Finn Seyersted, “United Nations Forces: Some Legal Problems”, *British Yearbook of International Law*, Vol. 37, 1961, p. 429.

〔5〕 European Court of Human Rights (ECtHR), *Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, Apps. No. 71412/01 and 78166/01, Decision (Grand Chamber), 2 May 2007, para. 143.

〔6〕 UN Doc. A/CN.4/637/Add.1, 17 February 2011, p. 13.

属于该国的现役军人。因此,英国士兵一直是女王陛下的士兵”〔7〕正是这种既作为联合国机关又作为派遣国机关的双重身份赋予了适用归责的特殊规则的正当性。该规则不是基于维和部队在联合国体系内的正式地位,而是基于对这支部队的行为施加有效控制实体。正如国际法委员会评注所阐明的那样,从归责的角度出发,重要的是建立哪一主体——联合国还是派遣国,在具体行动中对派遣部队实施了有效控制。〔8〕在这方面,第6条规定的基于作为国际组织代理人或机关之正式身份的归责的一般标准只能在派遣国完全将部队交给联合国的情况下方可适用。因为这种情况实际上从未发生过,所以在涉及维和行动中由联合国指挥的各国部队之行为时,第6条基本上是不适用的。

在各国行动中私营军事公司的情形可能在归责之一般标准的适用范围之内。〔9〕当私营军事公司根据组织规则,通过合同授权代表组织执行某些职能时,根据国际法委员会《国际组织责任条款草案》第2条的解释,他们无疑具有“代理人”的特征。这种情形下,就没有必要表明私营军事公司的行为实际上是在该组织的“有效控制”下实施的。唯一需要证明的要素是私营军事公司履行了该组织的职能。如果该组织与私营军事公司之间无合同联系,即当私营军事公司基于事实上的职能代表身份被赋予该组织的职能时(如在紧急情况下,某一国际组织在未与之签订合同的情况下指令一家私营军事公司为其人员提供保护),则情况就较为复杂。诚然,这种情况下罕有发生。但当其发生时,就会产

---

〔7〕 House of Lords, *Attorney General v. Nissan*, Judgment, 11 February 1969, All England Law Reports, 1969 - 1, p. 646. 荷兰最高法院明确驳回了荷兰政府提交的理由。根据这一理由,既然维和部队属于联合国机关,那么根据《国际组织责任条款草案》第6条的规定,其行为就必然完全归于该组织。See Supreme Court of the Netherlands, *State of the Netherlands v. Nuhanovi*’ c, 6 September 2013, para. 3. 10. 2.

〔8〕 国际法委员会第63届会议工作报告, UN Doc. A/66/10, 2011, pp. 87 - 88.

〔9〕 关于私营军事公司行为引起的归责问题的分析, See Nigel D. White and Sorcha MacLeod, “EU Operations and Private Military Contractors: Issues of Corporate and Institutional Responsibility”, *The European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 5, 2008, pp. 965 - 988; Laura Magi, “Sull’attribuzione ad una organizzazione internazionale dell’attività di società private che operano per suo conto”, in *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. 93, No. 3, 2010, pp. 753 - 801.

生控制程度的问题,而这也是将私营军事公司行为归于该组织的必要条件。<sup>[10]</sup> 在这种情况下,似乎更应通过类比来适用《国家责任条款草案》第8条。<sup>[11]</sup> 关于2011年《国际组织责任条款草案》第6条的评注支持这一观点,评注认为“如果个人或一群人根据国际组织的指令或者在其指挥或控制下行事,他们就应根据第2条第4款的定义被视为代理人”。<sup>[12]</sup> 这意味着必须证明私营军事公司根据国际组织的指令或者在其指挥或控制下行事,方能让国际组织为其行为承担责任。

## 归责的特殊规则:“有效控制”标准与效力待定的“最终控制”标准

### “有效控制”标准

就联合国维和行动而言,即使该组织对维和部队实施指挥和控制,但这些派遣国的部队仍受派遣国的支配。因此,他们同时构成各国和国际组织的机关,而在确定哪一主体应为行动中实施的不法行为承担责任时,通常根据《国际组织责任草案条款》第7条进行评估。根据该条的规定,置于国际组织支配下的一国机关的行为应归于该国际组织,如果“该组织对这种行为实施有效控制”。国内法庭做出的关于联合国维和部队行为规则问题的多个判例均适用了这一标准。<sup>[13]</sup> 这种归责标准引起的主要问题是确定“有效控制”在该第7条语境下的含义。

人们可能认为,第7条涉及的“有效控制”概念与关于国家责任的

[10] On this issue, see Antonios Tzanakopoulos, *Attribution of Conduct to International Organizations in Peacekeeping Operations*, *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 10 March 2009, available at: [www.ejiltalk.org/attribution-of-conduct-to-international-organizations-in-peacekeeping-operations/](http://www.ejiltalk.org/attribution-of-conduct-to-international-organizations-in-peacekeeping-operations/) (last visited in December 2013).

[11] 根据《国家责任条款草案》第8条的规定,如果一人或一群人实际上是在按照国家的指示或在其指挥或控制下行事,其行为应视为国际法所指的一国行为。

[12] 国际法委员会报告,见上注解8,第88页。

[13] 相关实践的分析,见同上,第88~91页。

规则中的“有效控制”概念具有相同的含义。<sup>[14]</sup> 如果人们接受了这种观点,则可以得出这样的结论,即若要使维和部队成员的行为归于联合国,就必须证明这一特定行为是按照联合国的指令或者在其指挥或控制下实施的。因为在许多情况下,证明此类“有效控制”的存在极为困难,所以这一标准的适用显然会使归责问题复杂化。然而,对于出借机关行为的归责,第7条似乎不要求如此高的控制程度。正如对该条的评述所阐明的那样,与国家责任规则中的“有效控制”的概念相比,国际组织责任规则中的这一概念发挥的作用并不相同。的确,国际法委员会谨慎地规定,第7条中的“控制”根本不涉及“某一行为是否归于一国或国际组织的问题,而是不法行为必须归于哪一实体——是派遣国、国际组织还是接受派遣部队的组织的问题”。<sup>[15]</sup> 虽然国际法委员会未明确表达这一观点,但其强调在将一国机关置于组织支配时“有效控制”概念具有不同含义。这似乎暗指,与国家责任规则不同,根据第7条将某一行为归于某一组织不必证明该行为是根据该组织的指令或是在其特定控制下做出的。这至少间接表明较低程度的控制足可正当地将某一行为归于

---

[14] 众所周知,国际法院在尼加拉瓜案与灭绝种族公约案中使用了“有效控制”检测标准,以确定虽不是一国机关,但仅基于事实联系与国家产生关系的一群人之为是否归于该国。根据国际法院的观点,为了使国家为此人群的行为承担法律责任,就必须证明该国家对不法行为发生于其间的行动实施了“有效控制”。See ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment, *ICJ Reports* 1986, para. 115; *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, *ICJ Reports* 2007, paras. 399 – 400. 为提供“有效控制”的标准,《国际组织责任条款草案》“对国际法上关于不法行为归责问题的一贯原则进行了编纂”,该原则尤其得到了国际法院的承认。关于这一观点, see Tom Dannenbaum, “Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability: How Liability Should Be Apportioned for Violations of Human Rights by Member State Troop Contingents Serving as United Nations Peacekeepers”, *Harvard International Law Review*, Vol. 51, 2010, p. 141. See also Christopher Leck, “International Responsibility in United Nations Peacekeeping Operations: Command and Control Arrangements and the Attribution of Conduct”, *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 10, 2009, pp. 348 – 349. 关于国际法院利用的“有效控制”概念和第7条使用的概念之间的关系, see the observations of Francesco Messineo, *Multiple Attribution of Conduct*, SHARES Research Paper No. 2012 – 11, pp. 32 – 33.

[15] 国际法委员会报告,见上注解8,第88页。



该组织。<sup>[16]</sup>

若对每一特定行动都下达具体指令或指示不是必需的要求,那么在根据第7条的解释来判定哪一实体可被视为实施了“有效控制”时,还要看其他需要考虑的因素。国际法委员会的评注对此未提供明确的指导。这方面可能产生的问题是国际组织与派遣国之间进行正式权力交接的方式是否关乎归责问题。诚然,就联合国维和部队而言,联合国虽然对维和部队实施军事指挥,但某些重要的指挥职能(例如,对部队行使纪律制裁权和刑事管辖权以及撤军和停止参与行动的权力)仍然置于派遣国当局的控制之下。<sup>[17]</sup> 可以认为,根据部队指挥权交接安排的方式,可以推定某一行为应归于组织而非派遣国。的确,如果派遣部队在国际组织而非派遣国的正式授权下履行某些职责,可以推定其行为可归于该组织。换言之,将部队的指挥权正式转交给组织的事实会支持这种推定,即部队的行为归于该组织而无需证明这种行为是根据组织具体命令实施的或者组织对该特定行为实施了有效控制。不应当将这种推定与组织附属机关的地位相混淆。因此,重要的不是部队根据组织规则而享有的地位,而是组织与派遣国之间的协议。因为人们会推定,双方达成的关于各自权力边界的协议有助于明确哪一实体在原则上就某一特定行为对部队施加了控制。很明显,这种推定是可以反驳的。比如可能出现这种情形,即当部队在该组织的正式授权之下执行任务时,它根据其派遣国的命令实施了某一行为。在这种情况下,这种行为必然明显地归于该国而非该组织。

---

[16] 国际法委员会评论提供的这种解释得到国际法委员会特别报告员的赞成。他主张:“为了解决‘有效控制’起于何处的问题,有必要考虑‘国际组织及其成员采取行动的所有事实环境和特定背景’,英国政府在一份声明中也强调了这一点。这表明,就联合国维和部队而言,虽然部队的行为在原则上应归于联合国,但对于特定行为的‘有效控制’应归于派遣国而非联合国。”(此为增加的需要强调的部分) Giorgio Gaja, Eighth Report on the Responsibility of International Organisations, UN Doc. A/CN.4/640, p. 13.

[17] Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All Their Aspects, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/49/681, 21 November 1994, p. 3. 该文件将“行动指挥”定义为“发布行动命令的充分权威:(1)安理会的具体授权;(2)商定的一段时间,并且规定提前撤离必须尽早预先通知;和(3)特定地理范围(整个执勤地区)。”同上,第2页。



海牙上诉法庭最近在努哈诺维奇案中做出的判决似乎支持这一观点,即为归责的目的,必须全面考虑法律因素和事实因素。<sup>[18]</sup> 上诉法庭裁决,《国际组织责任条款草案》第7条列明的“有效控制”标准是确定将在斯雷布雷尼察的行动中荷兰部队的行为归于联合国还是荷兰的标准。根据法庭意见,当适用该标准时,不仅应重视该行为是否构成执行联合国或派遣国下达的特定命令的问题,而且也应关注在没有这种特定命令的情况下,联合国或派遣国是否有权防止相关行为的发生。<sup>[19]</sup>

上诉法庭在此提到了派遣国正式保留的对其部队的权力。法庭认为,为归责的目的,不仅必须关注“有效控制”,而且也应重视组织或派遣国对相关行为施加控制的正式授权。上诉法庭在其随后进行的推理中对此加以确认,以证明其做出的将相关行为归于荷兰的判决的正当性。法庭特别倚重下面的事实,即在斯雷布雷尼察撤离期间,荷兰政府控制了荷兰部队,“因为这关系到将荷兰部队全部从波斯尼亚与黑塞哥维那撤出的准备工作”<sup>[20]</sup>——撤军的权力属于派遣国。法庭还提到这一事实,即荷兰政府对相关行为“保有采取纪律措施的权力”。<sup>[21]</sup> 上诉法庭根据在撤离期间国家对其部队享有正式权力和在此期间实际行使控制权这两项要素,来证明其得出的相关行为必须归于荷兰的结论是正确的。<sup>[22]</sup>

组织与派遣国协商达成的移交权力的方式对于解决维和行动中越

---

[18] This This aspect was duly stressed by André Nollkaemper, “Dual Attribution: Liability of the Netherlands for Conduct of Dutchbat in Srebrenica”, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 9, 2011, pp. 1143 – 1157. 又见 2013 年 9 月 6 日的判决。在该判决中荷兰最高法院驳回了荷兰提交的请求撤销原判的上诉,基本确认了上诉法院的法律裁定和判决。

[19] The Hague Court of Appeal, *Nuhanovi' c v. Netherlands*, Appeal Judgment, 5 July 2011, ILDC 1742 (NL 2011), para. 5. 9.

[20] 同上,第 5. 18 段。

[21] 同上。

[22] 同上,第 5. 18 ~ 5. 20 段。又见布鲁塞尔初审法院判决。法院认为比利时参加联合国驻卢旺达援助团之维和部队的比利时军队的行为应归于比利时,因该行为是在比利时政府决定撤出维和行动的期间内实施的。布鲁塞尔初审法院, *Mukeshimana – Ngulinzira and others v. Belgium and others*, RG No. 04/4807/A and 07/15547/A, Judgment, 8 December 2010, ILDC 1604 (BE 2010), para. 38.

权行为的归责问题十分重要。无疑,维和部队越权或违背指令采取的某一行动并不免除派遣国或组织的责任。这一原则已由《国际组织责任条款草案》第8条和《国家责任条款草案》第7条明确规定。<sup>[23]</sup>然而,这些规定解决的分别是国家机关与国际组织机关或代理人的问题。它们不具体涉及由国际组织支配的国家机关的问题。考虑到维和部队的双重身份,为了确定哪一实体对越权行为承担责任,似乎必须证明在违法行为发生时相关人员正在履行什么职责。因此,必须主要考虑维和人员在实施不法行为时正在承担的职责,以及国际组织和派遣国就此项职责各自享有什么权力。其次,如果处于组织正式权力下(例如,在联合国行动控制下执行与作战相关的活动)的一名维和人员正在履行职责,则可以推定其越权行为应归于该组织。<sup>[24]</sup>若维和人员根据派遣国指令行动,则可对这种推定予以反驳。

### 效力待定的“最终控制”标准

在各国行动中,如果国际组织只对军事干涉进行授权,而国家对其派遣的部队行使完全的控制权,那么这些部队的行动就不受国际组织指挥体系的约束。它们既未被派遣到联合国,也未根据该组织的规则被赋予组织机关的地位。联合国对这支部队行动施加实际控制的唯一形式只是接收定期报告。这种控制形式缺乏《国际组织责任条款草案》第7条为将维和部队的行为归于该组织而要求的“有效控制”。由于缺乏与该组织形式上和事实上的联系,各国的派遣部队具有其国家机关的身份。根据《关于国家责任的条款草案》第4条第1款规定的规则之一般

---

[23] 《国际组织责任条款草案》第8条规定:“国际组织的机关或代理人若以官方身份在该组织总体职能范围内行事,其行为依国际法应视为该组织的行为,即使该行为逾越了该机关或代理人的权限或违背了指示。”根据《关于国家责任的条款草案》第7条的规定,“国家机关或经授权行使政府权力要素的个人或实体,若以此种资格行事,即使逾越权限或违背指示,其行为仍应视为国际法所指的国家行为”。

[24] For a different view, see Tom Dannenbaum, above note 14, p. 159.

规则,其行为应只归于该国。该条规定:

任何国家机关,不论行使立法、行政、司法职能,还是任何其他职能,不论在国家组织中具有何种地位,也不论作为该国中央政府机关或一领土单位机关而具有何种特性,其行为应视为国际法所指的国家行为。

欧洲人权法院在萨拉玛提案判决中持不同立场。在该案中,萨拉玛提先生提交了一份针对挪威、德国和法国的起诉状,指控这些国家对其进行了非法逮捕和拘禁。原告曾遭到参加科索沃和平支援行动的该三国部队的逮捕和拘禁,而该行动是根据安理会第 1244 号决议(1999 年)为实现科索沃的和平与稳定而建立的一项经联合国授权的行动。根据欧洲人权法院的观点,既然安理会对科索沃和平支援部队的行动享有“最终授权和控制”,则该部队的行为应归于联合国。<sup>[25]</sup> 虽然欧洲人权法院未详细解释“最终授权和控制”概念的含义,但该概念似乎提到根据《联合国宪章》第七章赋予安理会的特殊权力。的确,为了证明安理会享有最终授权和控制,欧洲人权法院十分倚重这些事实,如《联合国宪章》第七章授权安理会将任务分派给联合国会员国的事实或者第 1244 号决议(1999 年)“通过对任务进行精确设计,明确界定授权的范围”。<sup>[26]</sup> 然而,无论“授权”的含义如何,在未将该组织手中的有效控制权进行平行转移的情况下,它并不构成支持其归责的一个要素。“授权”也不能用来支持这样的结论,即派遣国免于承担对受它完全控制的派遣部队行为的责任。<sup>[27]</sup>

[25] *Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, above note 5, paras.

[26] 同上,第 134 段。

[27] 关于欧洲人权法院适用的归责标准的批判性评论, see, among others, Pierre Klein, “Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d’opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l’homme: quelques considerations critiques sur l’arrêt Behrami et Saramati”, in *Annuaire Français de Droit International*, Vol. 53, 2007, p. 55; Linos – Alexander Sicilianos, “Entre multilatéralisme et unilatéralisme: l’autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force”, in *Recueil des Cours*, Vol. 339, 2009, p. 376.

欧洲人权法院提到的“最终控制”标准似乎得不到有关授权行动实践的支持。正如联合国所评论的那样,由于只依靠“安理会将其权力已‘委托’给科索沃和平支援行动部队”,“并享有对其‘最终的授权和控制’”的理由,法庭忽略了“有效指挥和控制”标准,而该标准在过去的60年间一直作为联合国及其成员国在归责问题上的指导。<sup>[28]</sup>“最终控制”标准与联合国主张的“有效控制”标准之间存在相当大的差别,国际法委员会在其对《国际组织责任条款草案》第7条的评注中也对此予以强调。<sup>[29]</sup>值得注意的是,在接下来的判决中,欧洲人权法院虽重申了“最终控制”标准,但好像缩小了其适用范围。尤其是欧洲人权法院在2011年对阿尔吉达案的判决中所采用的方式在许多方面都代表着一种受人欢迎的转变。它改变了法院在贝赫拉米案中所采用的方式。该案涉及在伊拉克执行行动的英国部队,它隶属于经安理会授权驻扎于伊拉克的多国部队。欧洲人权法院裁定,英国部队对诉请者的拘禁可归于英国。虽然法院提及“最终控制”标准,而且虽然就该标准而言,法院通过将本案事实与贝赫拉米案基本事实之间予以区别并以此为其裁决做辩护,但值得注意的是法院也提到了“有效控制”标准。<sup>[30]</sup>英国对其部队拥有完全的指挥和控制权以及由于安理会的授权使这种态势并未发生变化的事实成为法院分析归责问题所依赖的非常重要的因素。<sup>[31]</sup>在最近对那达案的判决中,欧洲人权法院进一步缩小了“有效控制”归责标准的适用范围。虽然该案并不涉及多国和平支援行动背景下实施的行为,但值得注意的是欧洲人权法院明确驳回了法国政府提出的观点。根据该观点,联合国会员国在根据宪章第七章执行安理会决议时所实施的行为一

---

[28] UN Doc. A/CN.4/637/Add.1, p. 12.

[29] 国际法委员会报告,见上文注释8,第89页:“在适用有效控制标准的情况下,‘行动’控制似乎比‘最终’控制更重要,因为后者几乎不表现出控制者在相关行为中的作用。”

[30] ECtHR, *Al Jeddah v. United Kingdom*, Application No. 27021/08, Judgment (Grand Chamber), 7 July 2011, para. 84.

[31] 法院在判决中也表明仍有可能出现同时归于联合国和派遣国的双重归责情况,注意到这一点可能有益。See e. g. Marko Milanovic, “Al Skeini and Al Jeddah in Strasbourg”, *The European Journal of International Law*, Vol. 23, No. 1, 2012, p. 136.

律归于联合国。特别是法院排除了“最终控制”标准对会员国利用本国兵力执行安理会针对个别国家采取限制措施的决议时实施行为的适用。<sup>[32]</sup>

### 组织对国家在各国行动中实施的行为应承担的责任

在执行经授权的行动过程中,国家派遣部队实施的不法行为应归于派遣国的事实并不排除同样行为引起组织责任的可能性。《国际组织责任条款草案》设想了组织对国家机关的行为承担责任的多种情形。这些规定是基于行为归属和责任归属之间的区别而做出的。在某些情况下,虽然行为可归于国家且通常会引起该国的国际责任,但由于组织在国家实施相关行为时也起了作用,故它也应承担责任。在经授权行动背景下,不应低估这些规定可能带来的冲击。例如,根据《国际组织责任条款草案》第17条第2款的规定,在特定条件下,组织授权一国实施若由该组织自己实施即为国际不法行为的行为,则该组织由此应承担国际责任。<sup>[33]</sup>因此,如果安理会授权参加多国行动的国家采取违背人权法或国际人道法基本要求的任意羁押措施,联合国可能也应对国家在行动过程中采取的这样的措施承担责任。第17条陈述的规则似乎源于这样的观念,既然组织通过授权对国家行使某种形式的“规范控制”,它就应分担不法行为发生的后果。在这方面,有人可能认为该规定与欧洲人权法院适用的“最终控制”检验标准有共同的特点。因为它们似乎都只依赖于组织施加的“规范控制”,而非实际控制。然而,并非像“最终控制”检验标准那样,要让一个组织因其授权而根据第17条承担责任还必须满足许多严格的条件。特别是该条明确规定国家必须已经“根据授权”实

---

[32] ECtHR, *Nada v. Switzerland*, Application No. 10593/08, Judgment (Grand Chamber), 12 September 2012, para. 120.

[33] 第17条第2款规定:“如果国际组织授权其成员国或为其成员的国际组织实施若由该组织自己实施即为国际不法行为的行为,且有关行为因授权得以实施,则由此即对该组织产生国际责任。”

施了有关行为。国际法委员会评注明确指出：“该条件要求对在确定成员国或国际组织的责任时授权发挥的实际作用进行背景分析。”<sup>[34]</sup>而且,如上所述,第17条涉及责任归属而非行为归属,组织承担责任不妨碍实施有关行为的国家的国际责任。<sup>[35]</sup>

国家行为可能引起组织责任的另一种情况是组织为国家提供支持可被视为协助国家实施了非法行为。的确,根据《国际组织责任条款草案》第14条的规定,援助或协助一国实施国际不法行为的国际组织应对此承担责任。有趣的是,联合国好像意识到其对其他主体协助可能产生的法律后果。在一个案例(的确不涉及授权行动)中,安理会修改了对联合国刚果(金)特派团的授权,以规避其为民主刚果共和国的武装部队提供援助带来的风险。该部队在与叛军作战时曾实施了违反人权法和国际人道法的行为,而“联合国被认为与不法行为的实施有牵连”。<sup>[36]</sup>

### 同一行为引起的双重或多重归责

不同于国际组织对应完全归于国家的不法行为承担责任的情况,更可能的是一个行为可同时归于国家与国际组织而引起责任的情形。因此,人们可能会问,在维和行动的背景下,是否会出现维和部队的行为可同时归于国际组织和派遣国的情况。

考虑到联合国维和行动的指挥和控制体系,在涉及派遣国维和部队指挥官起到的作用时,双重归责的可能性已得到认可。既然派遣国可通过其维和部队指挥官对该部队行使某种形式的控制权,且实际上能够决定是否接受(或者拒绝)联合国维和部队指挥官的命令,那么就可以认为维和部队的行为必然同时归于联合国和派遣国——联合国是命令的

---

[34] 国际法委员会报告,上文注释8,第42页。

[35] 见《国际组织责任条款草案》第19条。36 UN Doc. A/CN.4/637/Add.1, p. 18.

[36] UN Doc. A/CN.4/637/Add.1, p. 18.



发出者,且派遣国已经同意该命令。<sup>[37]</sup>“热衷于保持联合国行动相对于第三方的完整性”<sup>[38]</sup>,联合国努力使自己被视为对在其指挥和控制下的维和部队实施行为的唯一负责者。在这方面,承认双重归责会增加派遣国干涉联合国指挥体系的风险。重要的是,除了欧洲人权法院在阿尔吉达案中默认<sup>[39]</sup>以及荷兰法院在对努哈诺维奇案的判决中明确提到双重归责的可能性外,似乎还缺少充分的司法实践。

在《国际组织责任条款草案评注》中,国际法委员会承认同一行为可能同时归于一国和一个国际组织。该评注认为:“虽然实践中这种情况较少发生,但行为的双重甚至多重归属不能予以排除。”<sup>[40]</sup>虽然评注未论及在诸如具有联合国维和行动特点的情况下是否存在双重或多重归责的可能性,但国际法委员会的著述好像不支持这种可能性。国际法委员会的这种处理方式似乎基于这一理念,即当国家机关置于国际组织控制之下时,就必须决定该机关的行为是归属于该国际组织还是归属于该派遣国。国际法委员会似乎持这种观点,就联合国维和行动而言,若实施有关行为时国家派遣部队在联合国领导的指挥体系下执行行动,则该部队的行为归于联合国。即便派遣部队的指挥官同意联合国部队司令的命令,这也不足以证明派遣部队也在派遣国的控制下展开行动的结论是正确的。值得注意的是,海牙地方法院在2008年对努哈诺维奇案的判决中似乎明确支持这种观点。根据该法院的判决,一国当局同意联合国指令的事实并不等同于对联合国指挥结构的干涉。因此,它不能成为将行为归于国家的托词。法院认为:“但是,即便荷兰部队同时收到荷

---

[37] See the views expressed on this issue by Luigi Condorelli, “Le statut des forces de l’ONU et le droit international humanitaire”, in *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. 78, 1995, p. 893; and by Christopher Leck, “International Responsibility in United Nations Peacekeeping Operations: Command and Control Arrangements and the Attribution of Conduct”, *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 10, 2009, p. 1.

[38] UN Doc. A/CN.4/637/Add.1, p. 14.

[39] 见上文注解31。

[40] 国际法委员会报告,上文注解8,第81页。



兰和联合国的指令,也没有充分的理由偏离一般的归责规则。”<sup>[41]</sup>诚然,海牙地方法庭的判决后来被海牙上诉法院推翻。特别是,虽然海牙地方法院明确排除了双重归责的可能性,<sup>[42]</sup>但海牙上诉法院承认国家派遣部队在维和行动中实施的行为可以同时归于派遣国和联合国。上诉法院认为:“本法院进行审理的出发点是人们普遍接受存在着不只一方实施‘有效控制’的可能性。这意味着不能排除这种归责标准的适用可能导致不仅一方承担责任的结果。”<sup>[43]</sup>但是除了承认这种可能性之外,上诉法院没有解释可以合理适用双重或多重归责的具体条件。在这方面,该判决在认定双重或多重归责案件方面做出的贡献很有限。同样,荷兰最高法院于2013年9月6日在对该案件的审判中只承认“国际法,尤其《国际组织责任条款草案》第7条,结合该草案第48条第1款,不排除特定行为双重归责的可能性”,但没有对该问题进行进一步的说明。<sup>[44]</sup>

虽然将双重归责与处于联合国指挥体系下的国家派遣部队指挥官的作用联系起来似乎牵强,但是我认为,如果不清楚国家派遣部队是在派遣国还是在组织的指挥下行动,双重归责有可能在这些情况中得到承认。特别是,如果就相关行动而言,两个主体都正式对派遣部队享有权力,且这种行为实际上是根据组织与派遣国共同同意的命令实施的,那么这种情况就可能出现。例如,人们可能提到海牙上诉法院描述的荷兰部队从斯雷布雷尼察撤出的情况。如法院所述,在斯雷布雷尼察陷落后的过渡期内,难以辨明荷兰政府从波斯尼亚撤出荷兰部队的权力与联合国决定联合国部队撤出斯雷布雷尼察的权力之间的界限。<sup>[45]</sup>因为在这一期间,荷兰与联合国似乎都有正式的资格来行使各自对荷兰部队的权力,并且由于它们实际上都因下达了具体命令对部队行使了实际控制,

---

[41] District Court of The Hague, *HN v. Netherlands (Ministry of Defence and Ministry of Foreign Affairs)*, First Instance Judgment, 10 September 2008, ILDC 1092 (NL 2008), para. 4. 14. 1.

[42] *Ibid.*, para. 4. 13.

[43] *Nuhanovi' c v. Netherlands*, above note 19, para. 5. 9.

[44] *State of the Netherlands v. Nuhanovi' c*, above note 7, para. 3. 11. 2.

[45] *Ibid.*, para. 5. 18.

适用双重归责就可能是适当的了。

## 结论

国际法委员会的编纂工作与逐渐增多的司法实践对于澄清适用于国际组织框架下的多国行动责任的规则做出了很大的贡献。但在确定组织与派遣国之间的责任分配上明显存在困难。“有效控制”的概念需要进一步得到阐明,并且几乎还没有双重归责或多重归责的实践。但总体来说,用以解决责任分配问题的法律框架在不断加强。

最后,最令人困扰的是另外一些问题,即获得补偿的救济途径问题。当由国际组织承担责任时,这个问题就会变得特别严重。因为在与国际组织的纠纷中,受害人通常无法寻求有效的救济。一方面,在多数情况下,国际法庭不能对国际组织的行为行使管辖权;另一方面,由于存在豁免规则向国内法庭寻求救济的途径也被阻塞。<sup>[46]</sup>也正是出于这种考虑,某些试图将多国行动背景下派遣国的作用与责任降至最小化的法律解释,如欧洲人权法院在贝赫拉米案和萨拉玛提案的判决中提出的解释,似乎尤其令人堪忧。不仅“最终授权与控制”标准会造成很不合理的结果,如派遣国对经联合国授权的部队行使了有效控制权但不为部队行动承担责任,而且它还降低了个人被法院确认为不法行为受害人和获得某种形式赔偿的机会。正如我们所见,最近阿尔吉达案的判决表现出态度转变的迹象。我们寄希望于欧洲人权法院将来会逐步放弃“最终控制”的概念,并只依赖于对在此种情况下实施“有效控制”的实体的认定。

---

[46] 例如,可以参考欧洲人权法院对 Mothers of Srebrenica 案的判决。在判决中,欧洲人权法院总结到“对联合国实行豁免是合法的,且并非不适当”。See ECtHR, *Stichting Mothers of Srebrenica and others v. the Netherlands*, Application No. 65542/12, Decision of 11 June 2012, para. 169.