

228. 《消除一切形式种族歧视国际公约》的适用(卡塔尔诉阿拉伯联合酋长国)[临时措施]

2018年7月23日命令

2018年7月23日,国际法院就卡塔尔在《消除一切形式种族歧视国际公约》的适用(卡塔尔诉阿拉伯联合酋长国)案中提交的关于指示采取临时措施的请求发布命令。在命令中,法院指示采取多项临时措施。

法院处理本案的人员组成如下:优素福院长;薛副院长;通卡法官、亚伯拉罕法官、本努纳法官、坎萨多·特林达德法官、加亚法官、塞布廷德法官、班达里法官、鲁宾逊法官、克劳福德法官、格沃尔吉安法官、萨拉姆法官;考特专案法官、道德特专案法官;库弗勒书记官长。

*

* *

法院首先回顾,卡塔尔于2018年6月11日对阿拉伯联合酋长国提起诉讼,指控其违反了1965年12月21日《消除一切形式种族歧视国际公约》(以下或称“《公约》”)。卡塔尔在请求书中控诉说,自2017年6月5日以来,阿联酋针对卡塔尔人颁布并实施了一系列基于民族的歧视性措施。卡塔尔特别指出,阿联酋驱逐了境内所有卡塔尔人,禁止他们进入阿联酋,从而侵犯了《消除一切形式种族歧视国际公约》保障的特定权利,包括缔结婚姻及选择配偶的权利、享受公共卫生和医疗服务的权利、接受教育与培训的权利、财产权、工作权以及在法庭受到平等对待的权利。连同请求书一并提交的还有一项请求,即在根据案情实质做出裁判前,先指示采取临时措施,以保护卡塔尔在《消除一切形式种族歧视国际公约》下的权利。

1. 初步管辖权(第14至41段)

法院首先指出,只有在请求国所依据的规定表面看来为确立管辖权提供了依据时,法院才能指示采取临时措施,但法院不需要明确确定其对案情实质拥有管辖权。法院注意到,在本案中,卡塔尔试图以《法院规约》第三十六条第一款和《消除一切形式种族歧视国际公约》第二十二条¹作为法院管辖权的依据。因此,法院必须首先确定这些文书中所载的条款是否在表面上赋予其裁判案情实质的管辖权,从而让法院能够(在其他必要条件得到满足的前提下)指示采取临时措施。

¹ 《消除一切形式种族歧视公约》第二十二条规定如下:“两个或两个以上缔约国间关于本公约的解释或适用的任何争端不能以谈判或以本公约所明定的程序解决者,除争端各方商定其他解决方式外,应于争端任何一方请求时提请国际法院裁决”。

A. 对于《消除一切形式种族歧视国际公约》的解释或适用是否存在争端

法院注意到卡塔尔和阿联酋均系《消除一切形式种族歧视国际公约》缔约国，指出按照《公约》第二十二條，法院拥有管辖权的条件是对於《消除一切形式种族歧视国际公约》的解释或适用存在争端。因此，法院要审查卡塔尔所控行为是否在表面上属于《消除一切形式种族歧视国际公约》的规定范围，以及该争端因此是否为法院拥有属事管辖权可予受理的争端。

法院认为，向法院提出的论点和呈交的文件证明，对于阿联酋自 2017 年 6 月 5 日起所行措施的性质和范围，以及该等措施是否涉及《消除一切形式种族歧视国际公约》所定权利和义务的问题，双方存在分歧。法院注意到，卡塔尔表示阿联酋采取的措施是故意基于民族针对卡塔尔人的。所以，卡塔尔称阿联酋未能遵守《消除一切形式种族歧视国际公约》第二条(谴责种族歧视)、第四条(禁止煽动种族歧视)、第五条(禁止在一些公民权利以及经济、社会和文化权利的享受上实施种族歧视)、第六条(针对任何种族歧视行为进行有效保护与救济)和第七条(承诺采取措施打击种族歧视)规定的义务。法院注意到，卡塔尔特别指出，由于 2017 年 6 月 5 日采取的措施，阿联酋人-卡塔尔人混合家庭离散；医疗服务暂不向阿联酋境内的卡塔尔人提供，致使正在接受治疗的患者无法得到进一步医疗救助；卡塔尔学生在阿联酋完成课业的机会遭到剥夺，而且因为阿联酋各大学拒不向卡塔尔学生提供教育记录，卡塔尔学生前往别处继续学习的机会也遭到剥夺；卡塔尔人在阿联酋的法庭及其他司法机关无法得到平等对待。阿联酋坚决否认实施了上述任何侵犯行为。

在法院看来，卡塔尔所述行为，特别是 2017 年 6 月 5 日声明(被控基于民族针对卡塔尔人发布；阿联酋在其中宣布卡塔尔人须在 14 天内离开阿联酋国境，且不得进入阿联酋国境)，以及据称随后所作的限制，包括对于结婚和择偶的权利、接受教育的权利、享受医疗服务的权利和在法庭上受到平等对待的权利所作的限制，都在《消除一切形式种族歧视国际公约》的属事管辖范围之内。法院认为，关于《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第一款提到的“民族”一词是否涵盖基于个人的“当前国籍”的歧视这个问题，双方各执一端，但是，如前所述，法院无需在诉讼的这个阶段判定这些对于《公约》的不同解释孰对孰错。

法院认定，在现阶段，上述要素足以证明双方之间对于《消除一切形式种族歧视国际公约》的解释或适用存在争端。

B. 程序性先决条件

法院回顾，之前曾得出结论认为，《消除种族歧视公约》第二十二條规定了法院接手案件之前必须满足的先决条件。根据《消除种族歧视公约》第二十二條，提请法院裁判的争端必须是“不能以谈判或以本公约所明定的程序解决”的争端。此外，第二十二條指出，只有在各方不能商定其他解决方式时，才能经一方请求将争端提交给法院。法院注意到，双方无一表示业已商定其他解决方式。

关于第一个先决条件，也即仲裁条款所说的谈判，法院指出，谈判不同于单纯的抗议或争论，而是需要一方真正尝试与另一方进行讨论，以期解决争端。如

果试图或已经开始谈判，那么只有在谈判的尝试不成功或者谈判已经失败、成为徒劳或陷入僵局的情况下，谈判这个先决条件才算得到满足。为了满足条约中仲裁条款所规定的谈判这个先决条件，“谈判的主题必须与争端事由相关，而争端事由也必须关系到所涉条约规定的实质性义务”。在诉讼的这一阶段，法院首先必须评估是否看起来卡塔尔真的曾试图与阿联酋进行谈判，以期解决两国之间有关后者遵守其《消除种族歧视公约》下实质性义务的争端，并且评估卡塔尔是否尽了最大可能推动这些谈判。

法院注意到，卡塔尔代表在包括联合国在内的国际论坛上，当阿联酋代表在场时数度提出与阿联酋 2017 年 6 月采取的措施有关的问题，对此双方均不质疑。法院还注意到，卡塔尔外交部长曾于 2018 年 4 月 25 日致函阿联酋外交部长，提到了阿联酋 2017 年 6 月 5 日开始采取的措施违反《消除一切形式种族歧视国际公约》的情形，表示“需要进行谈判，以在两周内停止侵权行为及其影响”。法院认为，卡塔尔在函中主动提出与阿联酋就后者遵守《消除一切形式种族歧视国际公约》规定的实质性义务展开谈判。鉴于上述情况，考虑到阿联酋未对正式谈判邀请做出回应，法院认为，在提交请求书时，本案中提出的问题尚未通过谈判得到解决。

法院然后转而审议《消除一切形式种族歧视国际公约》第二十二条包含的第二个先决条件，即“公约所明定的程序”。据回顾，《公约》第十一条规定，“本公约一缔约国如认为另一缔约国未实施本公约的规定”，得将事项通知消除种族歧视委员会注意。法院注意到，卡塔尔于 2018 年 3 月 8 日根据《公约》第十一条向消除种族歧视委员会去文。但是，法院发现，卡塔尔并未凭借此份去文说明法院对本案有初步管辖权。尽管双方都同意，谈判和诉诸《消除种族歧视公约》第二十二条提及的程序构成法院接手本案的先决条件，但关于这些先决条件是替代性的还是累积性的，双方意见不同。法院认为，不需要在诉讼的这个阶段就该问题作出宣告。

因此，法院认定，《消除一切形式种族歧视国际公约》第二十二条规定的诉讼受理先决条件在现阶段看来已经得到满足。

C. 关于初步管辖权的结论

鉴于上述情况，法院得出结论认为，从表面来看，依照《消除一切形式种族歧视国际公约》第二十二条，法院有管辖权来处理此案，但仅限于当事国之间涉及该公约的“解释或适用”问题的争端。

2. 寻求保护的權利和所请求的措施(第 43 至 59 段)

法院忆及，《规约》第四十一条授予它指示采取临时措施的权力，其目的在于在它对案情实质作出裁决之前保全案件当事国各自的权利。因此，法院必须有意通过这些措施保全以后会被其判定属于其中一方的权利。因此，只有在法院确信请求采取此类措施的当事国所诉求的权利至少看似有理时，法院才可行使上述权力。此外，在力求保护的權利与请求的临时措施之间还必须存在一种联系。

法院指出,《消除一切形式种族歧视国际公约》在消除一切形式和表现的种族歧视方面对缔约国规定了一些义务。它回顾,正如它在以往关于《消除一切形式种族歧视国际公约》的案件中所做的那样,尊重个人权利、缔约国在《消除一切形式种族歧视国际公约》之下的义务和缔约国寻求遵守《公约》的权利之间存在关联。法院认为,《消除一切形式种族歧视国际公约》第2、4、5、6和7条旨在保护个人免遭种族歧视。因此,在请求指示采取临时措施的情况下,《消除一切形式种族歧视国际公约》缔约国只有在被指控的行为似乎构成《公约》第一条所界定的种族歧视行为时,才可以利用上述条款规定的权利。

在本案中,法院根据双方出示的证据指出,阿联酋2017年6月5日采取的措施针对的似乎只是卡塔尔人,而不是其他在阿联酋居住的非公民。此外,这些措施针对的是在阿联酋居住的全体卡塔尔人,不论个人情况如何。因此,卡塔尔指控的一些行为似乎可能构成《公约》界定的种族歧视行为。因此,法院认为,至少卡塔尔根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条主张的一些权利是合理的。例如,就在缔结婚姻和选择配偶、接受教育等权利以及行动自由和诉诸司法权的享受方面的种族歧视而言,即是如此。

然后,法院接着审议所主张的权利与请求采取的临时措施之间的联系问题。

法院已经认定,至少卡塔尔根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条主张的一些权利是合理的。法院回顾,第五条禁止在各种公民权利以及政治、经济、社会和文化权利的享受上实施歧视。法院认为,卡塔尔请求采取的措施不仅旨在终止任何将卡塔尔人集体逐出阿联酋国境的行为,而且旨在保护第五条所载的其他具体权利。因此,法院得出结论认为,寻求保护的权利与卡塔尔请求采取的临时措施之间存在联系(见第2018/26号新闻稿)。

3. 不可弥补的损害风险和紧迫性(第60至71段)

法院回顾,法院有权在争端所涉权利可能遭受不可弥补的损害时指示采取临时措施,但只能在紧急情况下,即存在确实且迫在眉睫的风险,有可能对相关权利造成不可弥补的损害的情况下,才能行使此项权力。

法院注意到,本案诉讼程序中涉及的某些权利,特别是《消除种族歧视公约》第五条(子)、(卯)和(辰)款规定的几项权利,就具有这种性质,对这些权利的妨害有可能造成不可弥补的损害。根据双方提交的证据,法院认为,就《公约》第五条规定的权利而言,2017年6月5日之前在阿联酋居住的卡塔尔人的处境似乎依然具有脆弱性。在此方面,法院注意到,2017年6月5日声明发表之后,当时在阿联酋居住的许多卡塔尔人似乎被迫离开住地,而且没有返回的可能。法院指出,这种情况显然造成了一些后果,对受影响者造成的冲击似乎持续至今:阿联酋人-卡塔尔人混合家庭离散;卡塔尔学生在阿联酋完成课业的机会遭到剥夺,而且因为阿联酋各大学拒不向卡塔尔学生提供教育记录,卡塔尔学生前往别处继续学习的机会也遭到剥夺;卡塔尔人无法平等地诉诸阿联酋的法庭及其他司法机关。

法院已经指出,个人如被迫离开住地且无回返的可能,视具体情况,则可能面临严重的不可弥补的损害风险。在法院看来,如有下列任一情况,就可以认为

损害不可弥补：个人暂时或可能与家人持续分离，内心感到痛苦；学生被勒令离校，无法参加考试，或因学术机构拒不提供教育记录，无法继续学业；有关人员受阻，不能亲自参加任何诉讼或质疑认为对其自身构成歧视的任何措施。

法院注意到，阿联酋在回答一位法官在口头审理末尾提出的问题时说，在外交部于 2017 年 6 月 5 日发表声明之后，没有根据《移民法》发布驱逐卡塔尔人的行政命令。不过，法院仍然指出，从掌握的证据来看，由于这一声明，卡塔尔人感到必须离开阿联酋，致使上述权利受到具体损害。此外，鉴于阿联酋没有采取任何正式步骤撤销 2017 年 6 月 5 日出台的措施，影响阿联酋人民享有上述权利的情况并未改变。

因此，法院认定，阿联酋采取的上述措施可能导致卡塔尔援引的权利受到法院所说的不可弥补的损害，这种风险迫在眉睫。

4. 结论和将采取的措施(第 72 至 76 段)

法院结合上述所有考量得出结论认为，《规约》中关于指示采取临时措施的条件已经具备。法院提醒阿联酋其有责任遵守《消除一切形式种族歧视国际公约》规定的义务，同时认为鉴于上述情况，阿联酋须在法院就本案作出终局裁判之前，根据在《消除一切形式种族歧视国际公约》下承担的义务，确保因阿联酋 2017 年 6 月 5 日采取的措施而离散的包含卡塔尔人的家庭重新团聚；确保受该等措施影响的卡塔尔人学生能有机会在阿联酋完成课业，或如其希望在其他地方继续学习，能拿到教育记录；确保受该等措施影响的卡塔尔人能诉诸阿联酋的法庭及其他司法机关。

法院回顾，卡塔尔还请其指示采取措施，确保与阿联酋的争端不会加剧。法院在为维护特定权利而指示采取临时措施时，也可在其认为情况需要时指示采取临时措施，以免争端加剧或扩延。在本案中，法院经考虑所有情况，认为除已决定采取的具体措施之外，有必要针对双方指示采取一项额外措施，力求确保双方的争端不会加剧。

5. 执行段落(第 79 段)

命令最后一段全文如下：

“由于这些理由，

法院，

指示采取以下临时措施：

(1) 以八票对七票，

阿拉伯联合酋长国必须确保

(一) 被阿拉伯联合酋长国 2017 年 6 月 5 日采取的措施分开的包含卡塔尔人的家庭重新团聚；

(二) 受阿拉伯联合酋长国 2017 年 6 月 5 日采取的措施影响的卡塔尔人学生有机会在阿拉伯联合酋长国完成学业，如果他们希望在其他地方继续学习，也可以获得教育记录；以及

(三) 受阿拉伯联合酋长国 2017 年 6 月 5 日采取的措施影响的卡塔尔人可以诉诸阿拉伯联合酋长国的法庭和其他司法机关。

赞成： 优素福院长；薛副院长；亚伯拉罕法官、本努纳法官、坎萨多·特林达德法官、塞布廷德法官、鲁宾逊法官；道德特专案法官；

反对： 通卡法官、加亚法官、班达里法官、克劳福德法官、格沃尔吉安法官、萨拉姆法官；考特专案法官；

(2) 以十一票对四票，

双方应避免采取任何可能加剧或扩延诉至法院的这一争端或使之更难以解决的行为。

赞成： 优素福院长；薛副院长；通卡法官、亚伯拉罕法官、本努纳法官、坎萨多·特林达德法官、加亚法官、塞布廷德法官、班达里法官、鲁宾逊法官；道德特专案法官；

反对： 克劳福德法官、格沃尔吉安法官、萨拉姆法官；考特专案法官。

*

通卡法官、加亚法官和格沃尔吉安法官在法院命令后附上了联合声明；坎萨多·特林达德法官在法院命令后附上了个别意见；班达里法官、克劳福德法官和萨拉姆法官在法院命令后附上了反对意见；考特专案法官在法院命令后附上了反对意见。

*

* * *

通卡法官、加亚法官和格沃尔吉安法官的联合声明

通卡法官、加亚法官和格沃尔吉安法官认为，这一争端表面看来不属于《消除一切形式种族歧视国际公约》的范围。卡塔尔称，阿拉伯联合酋长国采取的某些措施基于卡塔尔国籍针对个人实行，构成对《消除一切形式种族歧视国际公约》的违反。然而，《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第一款仅将“种族、肤色、世系或民族或人种”列为《消除一切形式种族歧视国际公约》范围内种族歧视的潜在基础。“民族”不等于“国籍”，不应当认为两者是同义词。鉴于这一区别，卡塔尔指控的内容不算是基于《消除一切形式种族歧视国际公约》所禁止的因素而实施的歧视。因此，本案达不到指示采取临时措施的要求。

坎萨多·特林达德法官的个别意见

1. 坎萨多·特林达德法官的个别意见由 12 个部分组成。他在开头指出，自己投票赞成通过这一命令，指示采取临时保护措施。他补充说，他十分重视本案的一些相关问题，认为这些问题对国际法院本项裁判具有根本性，但是未被纳入法院的说理之中，因此感到必须在个别意见中加以载述存档，即列出这些问题以及在这些问题上其所持个人立场的基础。

2. these 问题是：(a) 由国际法院对人权案件进行国际裁断的新时代；(b) 平等与不歧视基本原则的相关性；(c) 不歧视和禁止任意性；(d) 诉辩双方的论点及其对坎萨多·特林达德法官在公开听讯时提出的问题给出的答复；(e) 对于国际人权保护当地救济规则的理据以及情况持续造成的影响进行的总体评估；(f) 对于人权公约仲裁条款的正确理解；(g) 部分群体的脆弱性；(h) 构筑临时保护措施自成一体法律制度；(i) 国际法和时间维度；(j) 情况持续时采取的临时保护措施；(k) 个别意见所述个人立场要点总结。

3. 首先，坎萨多·特林达德法官回顾说，这是根据联合国《消除一切形式种族歧视国际公约》向国际法院提起的第三起《消除一切形式种族歧视国际公约》的适用案(卡塔尔诉阿联酋)。此前，法院曾就格鲁吉亚诉俄罗斯联邦案(2008-2011 年)和乌克兰诉俄罗斯联邦案(2017 年)作出过裁判。他接着说，此外，在过去八年里，国际法院还受理并裁判了涉及其他人权条约的其他案件(例如，若干起诉或引渡义务案，2009-2012 年，依据《联合国禁止酷刑公约》；艾哈迈杜·萨迪奥·迪亚洛案(2010-2012 年，除其他外涉及《联合国公民权利和政治权利国际公约》，分析见第二部分)。

4. 坎萨多·特林达德法官认为，此类案件揭示出“我们已经进入了由国际法院对人权案件进行国际裁断的新时代”(第 8 段)，这起新的《消除一切形式种族歧视国际公约》的适用案(卡塔尔诉阿联酋)就是证明。接下来，他开始讨论平等与不歧视的基本原则的相关性(第三部分)。这点在本案中应当得到更多关注，因为此项原则为人权条约(如《消除一切形式种族歧视国际公约》)所保护的权利奠定了基础。他警告说：

“这里需要注意的是平等和不歧视原则，不能设计或设想新的‘先决条件’，用以审议人权公约中的临时保护措施；在现阶段把对于临时措施的审议与所谓的“合理的可受理性”混在一起毫无意义”(第 10 段)。

5. 然后，他以万国法的演变为背景阐述了平等和不歧视原则的历史，说明了平等和不歧视原则在国际人权法和联合国法的核心地位(第 11 至 15 段)。联合国各监督机构，比如消除种族歧视委员会，不断地为禁止事实上的歧视或法律上的歧视作出越来越重要的贡献，忠实地履行着对人的保护职能(第 16 至 17 段)。

6. 坎萨多·特林达德法官接下来分析了平等和不歧视基本原则在规范和法理层面(例如美洲人权法院判例法)的发展。他提醒说，该等进步并无国际法律学说相伴，国际法律学说迄今未对上述基本原则有足够的重视，“国际判例法走在国

国际法律学说前面，这种例子十分罕见，国际法律学说需要给予适当的、更多的关注”（第 18 至 21 段）。

7. 他接着指出，在本案中，根据《消除一切形式种族歧视国际公约》向国际法院寻求保护，也是对任意措施、对任意性作出的抗争(第四部分)，国际人权司法机构(例如欧洲人权法院)从未忽视这一点，特别是在关于“集体”驱逐(外国人)的多起案件中(第 22 至 28 段)。他继续说，任意性是个问题，“在人类历史上随处可见”(第 28 段)。他补充说，在与任意性经年累月的斗争中，古希腊悲剧(如索福克勒斯的《安提戈涅》，公元前 441 年；欧里庇得斯的《请愿的妇女》(公元前 424-419 年)经过千百年的时光流转，直到今天依然历久弥新，也就不足为怪了(第 24 至 27 段)。

8. 他接下来回顾说，已在国际法院对艾哈迈杜·萨迪奥·迪亚洛案的判决书(案情实质，2010 年 11 月 30 日)后附的个别意见中，花许多精力讨论了国际人权法对任意性的禁止，分析了(欧洲人权法院和美洲人权法院)就这一问题的法理构建，认为除其他外人权条约“构成保护法，旨在保护显然较弱的一方——受害者”(第 29 至 31 段)。因此，“在民主社会，广义上的诉诸司法权、诉诸法律权、实现正义权至关重要”(第 32 段)。

9. 接下来，坎萨多·特林达德法官梳理了双方在法院公开听讯时提出的论点(第五部分)，以及诉辩双方对他在 2018 年 6 月 29 日国际法院公开听讯时提出的问题给出的答复(第六部分，第 37 至 47 段)，之后陈述了他本人就此重新作出的总体评估，里面涉及两点内容，分别是：国际人权保护当地救济规则的理据(第 48 至 56 段)；致使人权受到影响的情况持续存在而产生的冲击(第 57 至 61 段)。

10. 关于第一点，坎萨多·特林达德法官回顾说，当地救济规则是国际诉讼可予受理的一个前提，不能援引它作为审议关于采取临时保护措施的紧急请求的“先决条件”。他强调，国际人权保护和外交保护这两个领域泾渭分明，而当地救济规则在这两个领域的效力势必不同——在前一领域的适用较宽松，在另一领域的适用较严格(第 48 至 49 段)。然后，坎萨多·特林达德法官坚决表示：这一规则的理据

“在此二领域截然不同。在人权保障领域，重点关注需要确保人权条约的目标和宗旨得到忠实的落实，以及当地救济需要行之有效；总之，注意力集中在保护的需要上。在外交保护领域，当地救济规则的理据则完全不同，侧重于用尽此类救济的过程。(……)

“当地救济规则在人权条约中有其自身的理据；不能因为行使外交保护时援引了国家间案件的处理方式就被扭曲，毕竟当地救济规则在外交保护方面的理据完全不同。前者注重补救，后者围绕用尽。不能用这一规则在外交保护上的特有理据，使人权公约丧失其有效性”(第 50 和 55 段)。

11. 关于第一点，他补充说，国际人权司法机构以及联合国人权监督机构(如消除种族歧视委员会)一向认可上述当地救济规则的理据(关于此类救济和补救的有效性的理据)(第 53 至 56 段)。毕竟，当地救济

“是国际人权保护制度不可分割的一部分，强调补救这一要素而非用尽这一过程。当地救济规则证明了国际法和国内法在本案所论保护的语境中的相互作用。现在，我们面对的是保护法，它有自身的特点，从根本上讲以受害者为本，关心的是个人的权利，而非国家的权利” (第 51 段)。

12. 关于第二点，坎萨多·特林达德法官认为，所谓的“权利的合理性”是一项“可悲的发明”，由此试图炮制出“临时保护措施另一个先决条件”，“令人感到遗憾”；出现本案中这样的持续存在的情况时，需要保护的权利“是明显已知的，考虑它们是否‘合理’毫无道理” (第 57 和 58 段)。他补充说，谁也不知道“合理性”的确切含义，把它作为一个新的“先决条件”，在针对某个持续存在的情况批准采取临时保护措施时制造不必要的麻烦，“是有误导性的，无益于伸张正义” (第 59 段)。

13. 他补充说，在本案中要保护的权利显然是根据《消除一切形式种族歧视国际公约》(第二、四、五、六、七条)援引的权利，它们属于(遭受对其产生影响的持续存在的脆弱状况的)个人权利，而非国家权利。虽然是由《公约》缔约国提请国际法院处理本案所涉事项，但并不影响这一点；这样，

“缔约国就能利用《消除一切形式种族歧视国际公约》第二十二条里面的仲裁条款，实施《公约》规定的集体保障。不能对通过对此项条款加以解释而设定‘先决条件’。在解释第二十二条里面的仲裁条款时，要铭记《消除一切形式种族歧视国际公约》的目标和宗旨” (第 60 和 61 段)。

14. 坎萨多·特林达德法官指出，在之前的一起《消除一切形式种族歧视国际公约》的适用案(格鲁吉亚诉俄罗斯联邦，2011 年 4 月 1 日判决书)中，曾用较长篇幅阐述了自己的反对意见，正如其中所指出的那样，必须正确理解诸如《消除一切形式种族歧视国际公约》等人权条约的仲裁条款，铭记这些条约的性质和实质以及目标和宗旨(第 62 段)。

15. 他继续说，与其以站不住脚的所谓“先决条件”为立足点，采用大体局限在国家之间、主要牵涉到双边的视角，不如将注意力转向“受影响群体的苦难和对保护的需求”，力求保证具开创性、普遍性的《消除一切形式种族歧视国际公约》有效(第 64 至 67 段)。其一就是不要让根据人权公约诉诸司法变得特别困难。

16. 他接着分析了部分群体具有脆弱性的处境问题(第八部分)，认为有鉴于此需要采取临时保护措施(第 68 段)。然后，又说当前这起《消除一切形式种族歧视国际公约》的适用案(卡塔尔诉阿联酋)与前文所述国际法院过去根据《消除一切形式种族歧视国际公约》(以及其他人权条约)受理的案件一样，

“显示出人在超越当代国际法国家间范式的过程里处于中心地位。请求采取临时保护措施旨在使受影响者(潜在受害者)脱离所指控的具有脆弱性的处境。

“如下令采取的临时保护措施得到遵守，最终受益的是那些处境具有脆弱性的个人。再怎么具有脆弱性，他们都是国际法的主体。我们在此面对的是人

性化的国际法新范式，是当代的新万国法，对于保护任何处境具有脆弱性的个人之必要性，它是在敏感的，也是关注的” (第 69 和 70 段)。

17. 他补充说，人权条约规定的临时保护措施特别关注处境具有脆弱性的个人，“带守护的性质，似乎是真正的司法保障，有一个损害预防的层面” (第 72、73 和 77 段)。坎萨多·特林达德法官接着表示，相信我们终于朝着巩固临时保护措施自成一体的法律制度的方向迈进，从而加强国际法的损害预防层面(第九部分)。

18. 据他理解，这一自成一体的法律制度的组成要素是：有待保护的权利(未必与涉及案情实质的权利相同)；相应的义务；迅速确定责任(在不遵守义务的情况下)及其法律后果，包括赔偿损害的义务(未必要等待就案情实质作出裁判)(第 74 至 76 段)。

19. 因此，受害者(或潜在受害者)的概念本身在现阶段已经显现，无论就案情实质做出怎样的裁判(参阅上文)。因此，不遵守临时保护措施则会立即产生的国际责任是自成一体的。若大致上从人本的角度加以分析，则会把始终极具相关性的一般法律原则涵盖进来(第 76 和 77 段)。

20. 此外，对于上述损害预防层面的考量凸显了国际法与时间层面之间的关系(第十部分)，而这也必然对临时保护措施具有相关性(第 78 和 79 段)。考虑到时间的流逝，坎萨多·特林达德法官继续说，“重要的是预防或避免将来可能发生的伤害(进而承认潜在或预期受害者)，消除已对个人权利造成影响的持续情况。过去、现在和未来是如影随形密不可分” (第 81 段)。

21. 然后，他指出了在情况持续时采取临时保护措施的另外一个要素(第十部分)：在当前这起《消除一切形式种族歧视国际公约》的适用案(卡塔尔诉阿联酋)中，有联合国的报告、有其他文件(例如，联合国人权事务高级专员、联合国人权理事会的联合国特别程序任务负责人)、有经验丰富的非政府组织(如大赦国际、人权观察)来叙述致使《消除一切形式种族歧视国际公约》规定的人权受到影响的持续情况(第 82 至 88 段)。

22. 他进一步指出，侵犯人权的持续情况这一问题在国际法院审理的其他案件中、在诉讼的不同阶段中也产生过影响。然后，他分析了国际法院的这些案件，以及他本人在每起案件中所持的人本立场(第 89 至 93 段)。他补充说，本案(卡塔尔诉阿联酋)

“是在由国际法院对人权案件进行国际裁判的新时代，正确下达命令采取临时保护措施的第三起依《消除一切形式种族歧视国际公约》提起的案件。案件须具有国家间性质，这是国际法院受理的诉讼案件的特点，但这并不说明法院也要严格地在国家间基础上进行推理。完全不必。需要推理的是案件性质，这样才能找到解决办法。当前这起《消除一切形式种族歧视国际公约》的适用(卡塔尔诉阿联酋)案关乎《公约》所保护的权利，这些权利是人的权利，而不是国家的权利” (第 94 段)。

23. 在他看来,这直接关系到根据人权公约对有关采取临时保护措施的请求开展的审议。坎萨多·特林达德法官在个别意见的结语中,概括了其根据《消除一切形式种族歧视国际公约》等人权条约就临时保护措施提出的主要观点以及立场基础(第十二部分)。这虽然放在最后,但是同样重要。总之,据他理解,只有“从人本的角度,从而必要地避免过时、无当的国家意志主义的陷阱”,才能根据人权公约就临时保护措施适当地作出认定并下达命令(第 104 段)。

班达里法官的反对意见

班达里法官无法加入多数派法官的行列赞成指示采取临时措施。班达里法官认为,没有足够令人信服的证据表明阿联酋于 2017 年 6 月 5 日发表的声明已经执行。阿联酋辩称声明发表之后并未执行,卡塔尔也没有提供可信的反证。班达里法官还认为,阿联酋外交部于 2018 年 7 月 5 日发表的声明构成国际法中的单方面承诺,消除了卡塔尔在《消除一切形式种族歧视国际公约》下的权利受到不可弥补的损害之风险。此外,鉴于没有造成不可弥补的损害,也即可认定卡塔尔提交的临时措施请求并不具紧迫性。

克劳福德法官的反对意见

克劳福德法官表示,从证据中不能清楚地看出阿联酋 2017 年 6 月 5 日宣布针对卡塔尔国民采取的措施仍有效,或者仍有效的措施会对诉讼所涉权利造成不可弥补的损害。克劳福德法官指出,2017 年 6 月声明引发的许多后果(比如家庭离散,难以诉诸法院等)似乎源自所涉卡塔尔人位于阿联酋境外这个事实,从证据中不能清楚地看出 2018 年 7 月仍有人继续承受这些后果。

2018 年 7 月 5 日,阿联酋发表正式声明,澄清已在阿联酋居住的卡塔尔公民无需申请继续在阿联酋居留的许可,申请进入阿联酋境内应当通过 2017 年 6 月公布的热线电话进行。法院没有提及 2018 年 7 月 5 日的声明。此外,法院没有理会阿联酋的证据,即卡塔尔人自 2017 年 6 月以来出入阿联酋 8 000 多次,1 300 多份经热线系统提交的阿联酋入境申请获批。

克劳福德法官得出结论认为,法院掌握的证据,包括 2018 年 7 月 5 日的声明,不能使法院有依据认定在诉讼所涉权利受到不可弥补的损害方面存在真实且迫在眉睫的风险。法院试图通过下令采取措施遏制的风险在很大程度上已经消除。

克劳福德法官点出了卡塔尔的请求在法律上的一个难题,即《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条从表面上区分了基于民族的歧视(本身被禁止)和基于国籍的区别对待(本身未被禁止)。至少从表面看,阿联酋对卡塔尔人实施的措施是基于当前国籍,而非民族,这一差别显然不在《消除一切形式种族歧视国际公约》的覆盖范围之内。不过,鉴于克劳福德法官已经得出结论认为,本案中不存在不可弥补的风险,所以对这个问题无需裁判。

萨拉姆法官的反对意见

萨拉姆法官投票反对指示采取临时措施，原因是其不同意多数派法官就法院的初步管辖权形成的结论。他认为，双方之间的争端似乎不在《消除一切形式种族歧视国际公约》的属事管辖范围之内。

萨拉姆法官指出，《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条写道，“种族歧视”一词指“基于种族、肤色、世系或民族或人种”的任何区别，里面没有提及基于“国籍”的歧视。

萨拉姆法官在解读该条时还结合了 1969 年《维也纳条约法公约》第三十一条的内容，指出《消除一切形式种族歧视国际公约》所说的“民族或人种”在通常意义上有别于“国籍”一词，正如序言所体现的，《消除一切形式种族歧视国际公约》是在非殖民化和后非殖民化的历史背景下通过的，因此属于为消除一切形式歧视和种族隔离而作出的努力。他注意到，《消除一切形式种族歧视国际公约》的目的是消除在种族优越感或仇恨的基础上产生的歧视性表现和政府政策，无关国籍问题。他得出结论认为，《消除一切形式种族歧视国际公约》所指的具体对象是各种形式的“种族”歧视，而非任何形式的“一般”歧视。

萨拉姆法官认为，必须分清“国籍”和“民族”，两者之间的区别很明显，而且也在《消除一切形式种族歧视国际公约》准备工作文件中得到了确认。

尽管得出了这样的结论，萨拉姆法官仍然考虑了卡塔尔的主张，即住在阿拉伯联合酋长国的卡塔尔人自 2017 年 6 月 5 日以来一直处于脆弱的处境中。在此方面，他认为就算法院本该认定不具备指示采取临时措施的初步管辖权，也不妨碍法院在说理部分强调双方需要避免争端加剧或扩延、需要确保防止任何侵犯人权行为出现，沿用法院过去在使用武力的合法性(南斯拉夫诉联合王国)案(临时措施, 1999 年 6 月 2 日命令, 《1999 年国际法院案例汇编》(二), 第 839 页, 第 37 至 40 段)和刚果境内的武装活动(新请求书: 2002 年)(刚果民主共和国诉卢旺达)案(临时措施, 2002 年 7 月 10 日命令, 《2002 年国际法院案例汇编》, 第 250 页, 第 93 段)等案件中的做法。

考特专案法官的反对意见

1. 考特专案法官对执行段落两个判项都投了反对票。在他看来，法院本该驳回卡塔尔关于指示采取临时措施请求，主要原因是请求国所主张的权利遭受不可弥补的损害这一迫在眉睫的风险并不存在，另一原因是在当前情况下无需采取临时措施，临时措施有悖国家善意推定原则。

2. 关于阿联酋人-卡塔尔人混合家庭的生活，考特专案法官认为，家庭长期离散固然可能对其团圆和完整造成不可弥补的影响，但在法院做出最后裁判之前的寥寥数年内不大可能会发生这种不可逆转的影响。换言之，他认为，可以判断，就算此项权利若遭受损害则不可弥补，其发生的风险也不迫在眉睫。

3. 关于接受教育和培训的权利，考特专案法官指出，被告国出示证据证明，阿联酋主管机关已经要求国内所有高等教育机构监测卡塔尔学生的状况。考特专

案法官表示，既然阿联酋主管机关正在采取措施对这种情况进行救济，可以判断或者至少可以推断学生遭受不可弥补的损害这一风险就算存在，也不迫在眉睫。

4. 关于在法庭上受到平等对待和获得有效保护与救济的权利，考特专案法官认为，虽然缺席或许会损害其他权利，从而引发不可弥补的损害，但阿联酋境内的卡塔尔国民通过阿联酋法院获得有效保护和救济的权利在理论上是可以恢复的。

5. 考特专案法官还担心关于指示采取临时措施的命令非但不必要，而且不利于解决争端，因为法院就不可弥补的损害风险作出的结论有悖国际公法中的善意原则。他指出，法院认定了所涉风险是产生不可弥补的损害的风险，但之后没有查明这一风险是否确实“迫在眉睫”。考特专案法官表示，若在临时措施阶段恰当运用善意原则，法院就不会把自己局限在这样的结论里面。他认为，正如阿联酋代理人的论证及其对六名特别报告员联名信的答复所表明的那样，阿联酋对人权义务展现出了真正的承诺，鉴于这一情况，他的前述观点便尤显正确。因此，考特专案法官得出结论认为，本应推定被告国善意行事。
