

242. 《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)[初步反对意见]

2021年2月4日判决书摘要

2021年2月4日,国际法院针对阿拉伯联合酋长国在《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)案中提出的初步反对意见作出判决。法院认可阿拉伯联合酋长国提出的第一项初步反对意见,认定法院无管辖权受理卡塔尔于2018年6月11日提出的请求。

法院处理此案的人员组成如下: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、多诺霍法官、加亚法官、塞布廷德法官、班达里法官、鲁滨逊法官、克劳福德法官、格沃尔吉安法官、萨拉姆法官、岩泽法官;考特专案法官、道德特专案法官;戈蒂埃书记官长。

*

* *

诉讼历史(第1至25段)

法院首先回顾卡塔尔国(下称“卡塔尔”)于2018年6月11日向法院书记官处提交请求书,提起对阿拉伯联合酋长国(下称“阿联酋”)的诉讼,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》(下称“《公约》”)。法院注意到,卡塔尔在其请求书中寻求根据《法院规约》第三十六条第一款和《公约》第二十二条确立法院的管辖权。

法院随后指出,在卡塔尔于2018年6月11日提出关于指示采取临时措施请求后,法院于2018年7月23日发布命令,指示采取下列临时措施:

“(1) 阿拉伯联合酋长国必须确保

- (一) 因阿拉伯联合酋长国2017年6月5日采取的措施而分离的有卡塔尔人成员的家庭团聚;
- (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;
- (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;

(2) 双方应避免采取任何可能加剧或扩延诉至法院的争端或使其更难以解决的行动。”

法院还回顾,2019年3月22日,阿联酋提出了关于指示采取临时措施请求,但法院于2019年6月14日发布命令予以驳回。

最后,法院称,阿联酋于2019年4月30日对法院管辖权和请求书的可受理性提出初步反对意见。

一. 导言(第 26 至 40 段)

A. 事实背景(第 26 至 34 段)

法院回顾, 阿联酋于 2017 年 6 月 5 日发表声明, 该声明的相关部分指出, 该国已决定:

“防止卡塔尔国民进入阿联酋或越过其入境点, 出于预防性的安全考虑, 阿联酋境内的卡塔尔居民和访客 14 天内必须离开阿联酋。阿联酋国民同样不得前往卡塔尔或在卡塔尔境内停留或过境。”

法院进一步回顾, 阿联酋对卡塔尔媒体和支持卡塔尔的言论采取了某些额外措施。在这方面, 法院特别指出, 阿联酋总检察长在 2017 年 6 月 6 日发表声明时说, 对卡塔尔国表示同情或对阿联酋针对卡塔尔政府采取的措施表示反对均视为可处以监禁和罚款的罪行。阿联酋封锁了卡塔尔公司运营的几个网站, 其中包括半岛电视台媒体网络运营的网站。2017 年 7 月 6 日, 阿布扎比经济发展部发布通告, 禁止播放卡塔尔公司运营的某些电视频道。

法院还注意到, 2018 年 3 月 8 日, 卡塔尔根据《公约》第十一条向消除种族歧视委员会交存了一份来文, 其中要求阿联酋采取一切必要步骤, 终止自 2017 年 6 月 5 日以来颁布和执行的措施。

消除种族歧视委员会在 2019 年 8 月 27 日有关卡塔尔国家间来文管辖权的决定中得出结论认为, “委员会对审查答辩国所提的不可受理的例外具有管辖权”(2019 年 8 月 27 日关于委员会对卡塔尔提交的针对阿拉伯联合酋长国的国家间来文的管辖权的决定, 联合国, CERD/C/99/3 号文件, 第 60 段)。消除种族歧视委员会

“请主席根据《公约》第十二条第一款任命特设和解委员会的成员, 该委员会应向有关国家开展斡旋, 以期在缔约国遵守《公约》的基础上友好解决问题”。

特设和解委员会已由消除种族歧视委员会主席任命, 自 2020 年 3 月 1 日起开始运作。

B. 所援引的管辖权依据和提出的初步反对意见(第 35 至 40 段)

法院回顾, 卡塔尔声称根据《公约》第二十二条, 法院对其请求具有管辖权。该条规定:

“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。”

卡塔尔辩称, 双方在《公约》的解释和适用方面存在争议, 尽管卡塔尔试图与阿联酋谈判, 但双方未能解决这一争议。

法院指出，在诉讼现阶段，阿联酋要求法院基于两项初步反对意见作出裁决，宣布法院没有管辖权处理卡塔尔提出的主张。阿联酋在第一项初步反对意见中认为，法院对双方之间的争端缺乏属事管辖权，因为所指控的行为不在《公约》范围内。阿联酋在其第二项初步反对意见中声称，卡塔尔未能满足《公约》第二十二条的程序性先决条件。

法院还指出，阿联酋在其书面诉状中还对可受理性提出反对，理由是卡塔尔的主张构成滥用程序。然而，在口头诉讼期间，阿联酋的律师表示，在诉讼的这一阶段，阿联酋不继续深究关于滥用程序的指控。

二. 争端事由(第 41 至 70 段)

法院先是回顾，根据其《规约》第四十条第一款和《规则》第三十八条第一款，请求国必须在请求书中叙明争端事由。

法院指出，应由法院自己分离案件中的实质性问题并确定请求国所提主张的标的，从而在客观基础上确定双方之间的争端事由。法院回顾，法院在这个过程中检视请求书以及双方当事国的书面和口头诉状，同时特别注意请求国选择采用的争端表述方式。法院考虑到了请求国提出的作为其各项主张之依据的事实。该事由是实质事项而非形式问题。

在本案中，法院在陈述了双方论点之后认为，从卡塔尔对争端事由的定性可以看出，卡塔尔提出了三项有关种族歧视的主张。第一项是因明确提及卡塔尔国民的“旅行禁令”和“驱逐令”而提出的主张。第二项是因对卡塔尔媒体公司的限制措施而提出的主张。卡塔尔的第三项主张是：阿联酋采取的措施，包括卡塔尔第一项和第二项主张所依据的措施，导致了基于卡塔尔民族的“间接歧视”。

关于卡塔尔的第一项主张，法院考虑到卡塔尔对这些措施的定性以及为支持其主张(即，被卡塔尔称之为“驱逐令”和“旅行禁令”的措施是针对卡塔尔人实施的基于当前国籍的歧视，违反了阿联酋根据《公约》承担的义务)而依据的事实，并考虑到被告国作出的定性，认为双方对这项主张持有相反的观点。

关于卡塔尔的第二项主张，法院指出，阿联酋不否认采取措施限制某些卡塔尔媒体公司的广播和互联网节目。然而，对于这些措施是否违反阿联酋根据《公约》承担的义务、以种族歧视方式直接针对这些媒体公司，双方持不同意见。

关于第三项主张，如上所述，卡塔尔坚持认为，争端事由围绕卡塔尔断言“驱逐令”和“旅行禁令”导致对卡塔尔出身的人实施“间接歧视”，不同于基于当前国籍的种族歧视相关主张。然而，阿联酋坚持认为，这项关于“间接歧视”的主张不是卡塔尔请求书中所提理据的组成部分。

法院认为，争端事由不受请求国在其请求书中使用的确切措辞的限制。《法院规则》为请求国提供了一定的自由度，让请求国能够在请求书中阐述指控，只要不“将通过请求书提交法院的争端转化为另一个性质不同的争端”(喀麦隆和尼日利亚间陆地和海洋疆界(喀麦隆诉尼日利亚)，初步反对意见，判决书，《国际法院 1998 年案例汇编》，第 318 至 319 页，第 98 和 99 段)。

法院接着审议卡塔尔提出的关于针对卡塔尔出身的人实施“间接歧视”的其他指控。在这方面，法院回顾，卡塔尔基于以下依据提出这些指控：对卡塔尔媒体公司的限制；卡塔尔认为属于打击表达自由、煽动反卡塔尔情绪、把认定为偏向卡塔尔或批评阿联酋对卡塔尔政策的言论定为犯罪的其他措施；以及阿联酋或其官员表达或纵容反卡塔尔仇恨言论和宣传的各项声明。

法院指出，卡塔尔在其请求书中具体提到了阿联酋总检察长于 2017 年 6 月 6 日发表的声明、对卡塔尔媒体公司的限制、阿联酋对卡塔尔的“媒体抹黑”战以及据称由阿联酋官员发表的煽动反卡塔尔情绪的声明。法院还注意到，当事双方在书面和口头诉状中提及了这些争论。在这方面，阿联酋再次辩称，卡塔尔通过援引卡塔尔媒体公司受到的限制来支持其有关“间接歧视”的主张，属于提出新论述，不是卡塔尔请求书中所述理据的一部分。

正如法院先前指出，《法院规则》并不妨碍卡塔尔完善其请求书中提出的法律论述或提出新论述。法院综合考虑请求书、书面和口头诉状以及卡塔尔声称的事实后认为，对于卡塔尔声称阿联酋违反《公约》规定的义务，对卡塔尔出身的人实施“间接歧视”的主张，当事双方持相反意见。

法院在分析后得出结论认为，双方当事国对于卡塔尔提出的阿联酋违反《公约》规定义务的三项主张持不同意见。这三项主张分别是：第一，卡塔尔称之为“驱逐令”和“旅行禁令”的措施明确提到卡塔尔国民，这是基于当前国籍而歧视卡塔尔人；第二，阿联酋对某些卡塔尔媒体公司实施种族歧视措施；第三，阿联酋采取这些措施和其他措施，对卡塔尔出身的人实施“间接歧视”。当事双方对这些主张的分歧构成了争端事由。

三. 第一项初步反对意见：属事管辖权(第 71 至 114 段)

法院接着审议根据《公约》第二十二条法院是否对争端具有属事管辖权。

为了确定该争端是否与第二十二条规定的涉及《公约》的解释或适用有关，法院逐项检视上述每项主张是否属于该文书的范围。法院按照卡塔尔对上述争端事由定性时所提主张的顺序进行处理。

法院指出，就卡塔尔的第一项主张而言，双方对《公约》第一条第一款中的“民族”一语是否包括当前国籍存在分歧。关于卡塔尔的第二项主张，双方对《公约》的范围是否延伸至卡塔尔媒体公司存在分歧。最后，关于第三项主张，双方对卡塔尔申诉的措施是否导致基于民族而对卡塔尔人实施“间接歧视”存在分歧。法院逐项检视这些问题，以便确定法院对本案是否具有属事管辖权。

A. 关于“民族”一语是否包括当前国籍的问题(第 74 至 105 段)

卡塔尔认为，《公约》第一条第一款对种族歧视的定义中的“民族”一语包含当前国籍，因此，卡塔尔申诉的措施属于《公约》范围。阿联酋辩称，“民族”一语不包括当前国籍，对于卡塔尔在本案中所申诉的基于卡塔尔公民当前国籍进行区别对待的做法，《公约》并不禁止。因此，双方对《公约》第一条第一款中“民族”一语的含义和范围持相反意见。该款内容如下：

“本公约称‘种族歧视’者，谓基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使。”

法院为确定其是否对本案有属事管辖权，适用了《维也纳条约法公约》(下称“《维也纳公约》”)第三十一条和第三十二条所载的条约解释规则，对《公约》特别是其第一条第一款中的“民族”一语作出解释。虽然《维也纳公约》在双方当事国之间并未生效，而且无论如何也不适用于在《维也纳公约》生效之前缔结的《公约》和其他条约，但众所周知，《维也纳公约》第三十一条和第三十二条反映了习惯国际法规则。

1. “民族”一语按其上下文并参照《公约》的目的及宗旨所具有的通常意义(第 78 至 88 段)

法院回顾，《维也纳公约》第三十一条第一款规定，“条约应依其用语按其上下文并参照条约之目的及宗旨所具有之通常意义，善意解释之。”法院的解释必须考虑到作为一个整体考虑的所有这些要素。

正如法院在多个场合回顾的那样，“解释首先必须以条约的案文为基础”(领土争端(阿拉伯利比亚民众国/乍得)，判决书，《国际法院 1994 年案例汇编》，第 22 页，第 41 段)。法院指出，《公约》中种族歧视的定义包括“民族或人种”。这些对“出身”的提及分别指一个人在出生时与一个民族或族裔群体的联系，而国籍是一项法律属性，属于国家的酌处权范畴，可以在一个人的一生中改变。法院指出，《公约》第一条第一款列出的种族歧视定义的其他要素，即种族、肤色和世系，也是出生时固有的特征。

法院接下来讨论《公约》中使用“民族”一语的背景，特别是第一条第二和第三款。法院认为，这些条款支持将“民族”一语的通常意义解释为不包含当前国籍。虽然根据第三款，《公约》绝不影响关于国籍、公民身份或归化的立法，前提是这种立法不歧视任何特定国籍，但第二款规定，对公民与非公民所作任何“区别、排斥、限制或优惠”不属于《公约》的范围。

法院接着检视《公约》的目的和宗旨。法院回顾，法院在确定一项公约的目的和宗旨时经常提及该公约的序言。法院在本案中指出，《公约》是在 1960 年代非殖民化运动的背景下起草的，1960 年 12 月 14 日第 1514(XV)号决议的通过是这项运动的决定性时刻。《公约》序言强调“任何基于种族差别的种族优越学说，在科学上均属错误，在道德上应予谴责，在社会上均属失平而招险，无论何地，理论上或实践上的种族歧视均无可辩解”，从而明确规定了《公约》目的和宗旨，即为了制止一切试图在社会群体之间创建按其固有特点划分的等级制度或强加种族歧视或隔离制度的做法。因此，《公约》旨在消除基于人的出身、即出生时的真实特征或感知特征对人的一切形式和表现的种族歧视。

可见，有 182 个缔约国、足见具有普遍性的《公约》谴责任何通过提出一个社会群体相较于另一个社会群体的优越性来使种族歧视合法化的企图。因此，《公

约》显然不打算涵盖人与人之间基于国籍的每一种区别。以国籍为基础所作的区分很常见，反映在大多数缔约国的立法中。

为此，《公约》第一条第一款中的“民族”一语，按其上下文并参照《公约》的目的及宗旨所具有的通常意义，不包含当前国籍。

2. 利用作为补充解释资料的准备工作材料理解“民族”一语(第 89 至 97 段)

依照上述结论，法院认为不必诉诸补充解释资料。然而，法院注意到，双方都对《公约》的准备工作材料进行了详细分析，为各自关于《公约》第一条第一款中“民族”一语的意义和范围的立场提供佐证。考虑到这一事实，并考虑到法院过往在认为适当时为确认对相关案文的解释而参考准备工作材料这一做法，法院在本案中检视《公约》的准备工作材料。

法院回顾，《公约》的起草分三个阶段：首先由防止歧视和保护少数小组委员会开展工作，然后在人权委员会内起草，最后在联合国大会第三委员会内起草。法院认为，各项草案所载的种族歧视定义表明，起草者实际上确实考虑到了民族和国籍之间的区别。

法院得出结论认为，从整体来看准备工作材料，可以确认《公约》第一条第一款中的“民族”一语不包括当前国籍。

3. 消除种族歧视委员会的做法(第 98 至 101 段)

法院接下来审议消除种族歧视委员会的做法。法院指出，消除种族歧视委员会在第三十号一般性建议中认为，“根据公民身份或移民身份进行区别对待，如果根据《公约》的目标与宗旨判断，不是为了一个合法的目的或者与实现这种目的的不相称的方式应用这种区别对待的标准，则此种区别对待构成歧视。”

法院回顾曾在关于迪亚洛案案情实质的判决中指出，法院应“高度重视”人权事务委员会对《公民及政治权利国际公约》——当事国促请法院在该案中适用该公约——的解释(艾哈迈杜·萨迪奥·迪亚洛(几内亚共和国诉刚果民主共和国)，案情实质，判决书，《国际法院 2010 年案例汇编(二)》，第 664 页，第 66 段)。然而，法院在这方面也申明，法院“在行使司法职能、对《公民及政治权利国际公约》作出解释时，绝无义务以委员会对该公约的解释为蓝本”。本案涉及对《公约》的解释，法院仔细审议了消除种族歧视委员会对基于国籍的歧视问题所采取的立场。法院按要求适用有关条约解释的习惯规则，并根据上述理由得出结论认为，《公约》第一条第一款中的“民族”一语，按其上下文并参照《公约》的目的及宗旨所具有的通常意义并不包含当前国籍。

4. 区域人权法院的判例(第 102 至 104 段)

最后，法院注意到，当事双方在书面和口头诉状中关于“民族”一语的含义和范围的论述均提及区域人权法院判例。

法院回顾，在本案中，应由法院确定《公约》的范围，该公约范围仅涉及禁止基于种族、肤色、世系或民族或人种的种族歧视。法院指出，区域法院判例所

依据的区域人权文书涉及尊重人权，对其受益人不加任何区别。这些公约的有关规定是以 1948 年 12 月 10 日《世界人权宣言》第二条为蓝本。

虽然这些法律文书都提到“国籍出身”，但其目的是确保广泛保护人权和基本自由。因此，区域人权法院根据这些法律文书作出的判例对解释《公约》中的“民族”一语无甚助益。

5. 关于“民族”一语的解释得出的结论(第 105 段)

鉴于上述情况，法院认为，《公约》第一条第一款中的“民族”一语不包括当前国籍。因此，卡塔尔在本案中作为其第一项主张的一部分提出的基于其公民当前国籍的措施不属于《公约》范围。

B. 关于阿联酋对某些卡塔尔媒体公司采取的措施是否属于《公约》范围的问题(第 106 至 108 段)

法院回顾，卡塔尔在其第二项主张中申诉，对某些在阿联酋运营的媒体公司实施的措施侵犯了卡塔尔人的意见自由和表达自由权。

为本案目的，法院只审查卡塔尔认为以带有种族歧视的方式施加于某些卡塔尔媒体公司的措施是否属于《公约》的范围。

法院指出，《公约》只涉及个人或人群。法院认为，《公约》的各项实质性规定(特别是第一条第四款、第四条(子)项和第十四条第一款)及序言清楚表明了这一点。法院认为，结合上下文并根据《公约》的目的和宗旨来理解，“机关”一词是指代表个人或人群的集体机构或协会。因此，法院得出结论认为，卡塔尔关于卡塔尔媒体公司的第二项主张不属于《公约》的范围。

C. 卡塔尔定性为对卡塔尔出身的人实行“间接歧视”的措施是否属于《公约》管辖范围(第 109 至 113 段)

法院回顾，卡塔尔认为，阿联酋采取的“驱逐令”和“旅行禁令”以及其他措施的目的和效果是“间接”歧视历史文化意义上出身于卡塔尔的人，即在卡塔尔出生或承袭卡塔尔传统之人，包括其配偶、子女和与卡塔尔有其他联系的人。

法院进而回顾，法院已经认定，卡塔尔在其第一项主张中申诉的“驱逐令”和“旅行禁令”不属于《公约》范围，因为这些措施是基于卡塔尔公民当前国籍，而《公约》第一条第一款中的“民族”一语不包含这种区别。法院接着审议以下问题：卡塔尔所称的这些措施和任何其他措施，假如其目的或效果导致基于某些人的卡塔尔出身而对其实行种族歧视，是否属于《公约》的范围。

法院首先指出，根据《公约》第一条第一款对种族歧视的定义，如果一项限制的“目的或效果为取消或损害政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使”，则构成种族歧视。因此，《公约》禁止一切形式和表现的种族歧视，无论种族歧视产生于特定限制措施的目的还是效果。在本案中，虽然基于卡塔尔当前国籍的措施可能对出生在卡塔尔或父母为卡塔尔人的人，或居住在阿联酋的卡塔尔公民的家庭成员产生附带或次

生影响，但这并不构成《公约》意义范围内的种族歧视。法院认为，卡塔尔所申诉的各种措施，无论从目的还是从效果上看，都不会对作为一个独特的社会群体的卡塔尔人造成基于民族的种族歧视。法院还指出，批评一国或其政策的声明不能被定性为《公约》意义范围内的种族歧视。因此，法院得出结论认为，即使卡塔尔为支持其关于“间接歧视”的主张而申诉的措施在事实上可以得到证明，这些措施也不能构成《公约》意义范围内的种族歧视。

由此可见，法院没有受理卡塔尔第三项主张的属事管辖权，因为该国在该项主张中申诉的措施无论从目的还是从效果上都不会引起《公约》第一条第一款所指的种族歧视。

D. 一般性结论(第 114 段)

鉴于上述情况，法院得出结论认为，必须维持阿联酋提出的第一项初步反对意见。法院认定，根据《公约》第二十二條，法院对本案不具有属事管辖权，因此认为没有必要审查阿联酋提出的第二项初步反对意见。根据法院判例，当法院管辖权因各种理由受到质疑时，法院“可自由根据其判决中更直接和更有说服力的理由作出裁决”。

执行条款(第 115 段)

法院，

(1) 以十一票对六票，

支持阿拉伯联合酋长国提出的第一项初步反对意见；

赞成：薛副院长；通卡法官、亚伯拉罕法官、本努纳法官、多诺霍法官、加亚法官、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；

反对：优素福院长；坎萨多·特林达德法官、塞布廷德法官、班达里法官、鲁滨逊法官、岩泽法官；

(2) 以十一票对六票，

认定法院没有管辖权受理卡塔尔国于 2018 年 6 月 11 日提交的请求书。

赞成：薛副院长；通卡法官、亚伯拉罕法官、本努纳法官、多诺霍法官、加亚法官、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；

反对：优素福院长；坎萨多·特林达德法官、塞布廷德法官、班达里法官、鲁滨逊法官、岩泽法官。

*

优素福院长在法院判决后附了声明；塞布廷德法官、班达里法官和鲁滨逊法官在法院判决后附上反对意见；岩泽法官在法院判决后附上个别意见；道德特专案法官在法院判决后附了声明。

*

* *

优素福院长的声明

优素福院长不同意法院的结论，也不同意多数意见关于以下两个相互关联的问题的说理，即：确定争端事由，以及确定法院对判决书中称之为“间接歧视”主张的事项是否具有属事管辖权。

优素福院长认为，多数意见在确定争端事由时完全脱离了请求国的书面和口头诉状。虽然卡塔尔一贯主张，阿联酋采取的措施在目的和效果上均构成基于“民族”的种族歧视，但判决书的整个说理却转向“国籍”概念，进而对卡塔尔的主张进行了人为分类，所分的三个类别无视请求国选用的对争端的实际表述。优素福院长认为，多数意见背离了法院的长期判例，即在确定争端事由时，法院必须特别注意请求国选择的对争端的实际表述。如果多数意见将这一判例适用于本案，就会得出结论认为，卡塔尔关于基于“民族”的种族歧视的主张完全属于《公约》第一条第一款的范围。

此外，优素福院长不同意多数意见在处理请求国所谓“间接歧视”的说法时采取的办法。他认为，审查卡塔尔关于针对卡塔尔出身的人实行种族歧视的主张时，衍生出关于受到指责的措施对这些人员产生的实际影响方面的事实问题，因此应属于案情实质问题。现阶段重要的是检视受到指责的措施是否会对《公约》保护的权利产生不利影响。优素福院长认为，卡塔尔申诉的措施能够对卡塔尔出身的人产生这种影响，法院本应对对这些措施的审查留到案情阶段进行。

塞布廷德法官的反对意见

塞布廷德法官在其反对意见中认为，在本案的情况下，阿联酋的第一项初步反对意见并非完全只具有初步性质，应根据《法院规则》第七十九条之三第四款的规定，与案情合并。值得一提的是，对于阿联酋 2017 年 6 月 5 日对卡塔尔和卡塔尔人采取的措施是否具有《公约》第一条第一款所指的“具有种族歧视的目的或效果”，这是一个微妙而复杂的问题，只有在案情阶段详细审查各方的证据和论述后才能确定。

第二，塞布廷德法官进一步认为，《公约》第二十二条提到的先决条件是二者择一，而不是叠加。《公约》第二十二条的措辞并未明确要求当事方在用尽《公约》程序之后才能单方面诉诸法院。双方都承认，消除种族歧视委员会和法院的诉讼程序在解决《公约》缔约国之间的争端方面发挥相关但根本不同的作用。委员会

的作用是调解和提出建议，而法院则发挥法律方面的作用并具有约束力。卡塔尔同时进行这两项程序并无不相容之处，因此，应驳回阿联酋的第二项初步反对意见。

第三，根据法院充分确立的判例，除非达到了“特殊情况”这一高门槛，否则不能以“滥用程序”为由质疑一项基于有效管辖权提出的主张。阿联酋还没有达到这个门槛。卡塔尔的主张可予受理，第三项初步反对意见也应予以驳回，法院应认定卡塔尔的请求可予受理。

班达里法官的反对意见

班达里法官在反对意见中表示，他不同意判决中关于维持阿联酋提出的第一项初步反对意见这一结论，也不同意认定法院没有管辖权受理卡塔尔提出的请求。卡塔尔和阿联酋之间的争端涉及阿联酋据称于 2017 年 6 月 5 日及随后几天针对卡塔尔、卡塔尔国民和卡塔尔出身的个人颁布的一系列歧视性措施。为了援引《公约》第二十二条规定的管辖权依据，所称的歧视性措施必须属于《公约》第一条第一款所界定的被禁止的“种族歧视”类别之一。在这一初步阶段，要求法院解释《公约》第一条第一款中的“民族”一语是否包含当前国籍。

班达里法官首先处理多数意见对“民族”一语的通常意义的解释。在解释该用语的通常意义时，多数意见强调，该用语的意义本质上具有不变性，相反，“国籍”一语的意义本质上具有短暂性。班达里法官认为，判决书试图界定“民族”这一用语的通常意义，然而，通过暗示“民族”和“国籍”这两个用语截然不同，并没有形成真正的一致意见，原因有二。第一，“民族”一语是“国民”和“出身”两个词的融合。在分析这些词的定义时，“民族”指的是某人归属于一个国家或民族。这种意义上的归属也许由来已久，或是沿袭历史，由世系或血统来界定，也可能由国籍或民族归属的法律地位来确认。因此，即使从纯法律意义上把当前国籍视为属于国家自由裁量权范围并在人的一生中可以改变，更宽泛意义上的“民族”一语无论如何也涵盖当前国籍。由于这些用语毫无疑问是重合的，因此很难仅仅基于不变性加以简单区分。第二，如果国籍遵循血统主义模式，则国籍与“民族”重合。根据血统主义模式，在卡塔尔，由于国籍依据父母国籍授予，绝大多数卡塔尔国民，包括受这些措施影响的人，出生时即为卡塔尔国民，是族裔意义上的卡塔尔人。这种情况下的国籍与“民族”一样不可改变。当阿联酋采取针对“卡塔尔居民和访客”和“卡塔尔国民”的措施时，这些措施不可避免地也影响到卡塔尔出身的人，因为卡塔尔国民主要是卡塔尔裔。

关于多数意见在上下文中对“民族”一语的解释，考虑到《公约》的目的和宗旨，班达里法官不同意在判决书理据中排除对《公约》第一条第三款所载的针对“任一籍民”的歧视。他认为，构成《公约》第一条第一款的规定并不打算对公民和非公民作出广泛和无条件的区分。《公约》第一条第一款对种族歧视作了宽泛定义，其中包括基于“民族”的歧视。第一条第二款允许在公民和非公民之间作出区分，在功能上规定了对《公约》第一条第一款所载的更宽泛原则的例外情况。然而，这一例外受到《公约》消除一切形式和表现的种族歧视这一目的和宗旨的限制。如果允许各国作出广泛和不符合条件的区分，正如阿联酋通过其措

施对卡塔尔人、卡塔尔国民、居民和访客作出区分一样，就无法推动《公约》这一目的和宗旨。第一条第三款规定了第一条第一款的另一项例外；该款虽然涉及对非公民的待遇，但澄清说，“此种规定不[应]歧视任一籍民”。

班达里法官认为，准备工作材料进一步确认，“民族”一语的适用范围应比多数意见所设想的更广泛。他指出，判决书没有提及以下事实：法国和美利坚合众国代表曾提出联合修正案，专门将国籍排除在“民族”的范围之外，但后来撤回了修正案，达成了“整体可以接受”的折衷提案。九国妥协提案是排除了某些拟议修正案的结果，而那些修正案的效果是将国籍排除在“民族”范围之外。在人权委员会辩论期间所作论述进一步突显了“民族”一语的含义所体现的妥协。例如，黎巴嫩代表认为，“公约应适用于国民、非国民和所有族裔群体，但不应约束各方给予非国民与通常给予国民相同的政治权利。”起草人拒绝接受在第一条第一款排除基于国籍的歧视，这一做法表明《公约》纳入“民族”一语，可保护免受基于当前国籍的歧视。

班达里法官认为，“民族”一语的通常意义因此涵盖一个人的国籍，包括当前国籍。根据《公约》消除“一切形式”种族歧视的目的和宗旨，通观“民族”一语在上下文的通常意义，可确定该用语包含当前国籍。断然排除当前国籍的解释将损害这一目的和宗旨。多数意见为确定通常意义而采取的办法从根本上造成模棱两可。在这方面，准备工作材料强调这样一个结论，即《公约》对种族歧视的定义应得到广泛适用。也就是说，准备工作材料确认“民族”的通常意义包含当前国籍。

班达里法官还认为，多数意见没有充分处理消除种族歧视委员会及其第三十号一般性建议第4段与本争端的关联。消除种族歧视委员会是“《公约》的监督机构”，该判决没有提供令人信服的理由说明法院为什么选择偏离艾哈迈杜·萨迪奥·迪亚洛(几内亚共和国诉刚果民主共和国)案(案情实质，判决书，《国际法院2010年案例汇编(一)》第664页第66段)的意见，即法院“应高度重视”为监督有关条约适用而设立的独立机构所作的解释。此外，考虑到消除种族歧视委员会履行的职能、履行这一职能的方式以及其组成和成员，而且该委员会自1970年第一次会议以来一直努力依法行事，该委员会无疑提供了该领域最合格的公法学家对《公约》的一致解释。班达里法官声称，法院过去曾愿意在判决中考虑到联合国人权条约监督机构的工作，这种做法强化了他本人就这一观点论述的理据，尽管参考外部先例并非法院判例法的常见特征。此外，“在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果”咨询意见(《国际法院2004年案例汇编(一)》，第179至180页，第109至112段)中，法院援引人权事务委员会第27号一般性意见第14段，指出《公民及政治权利国际公约》第十二条第三款对行动自由的限制“必须符合相称原则”和“必须是可用来实现预期结果的诸种手段中侵犯性最小的那种”。因此，法院承认，所涉非常措施必须与要实现的合法目的相称。第三十号一般性建议第4段反映了这一广为接受的相称原则，因此似乎没有理由无视这一原则对本案的适用。

第三十号一般性建议第4段规定，进行区别对待时“如果根据《公约》的目标与宗旨判断，不是为了一个合法的目的或者与实现这种目的不相称的方式应用这种区别对待的标准，则此种区别对待构成歧视。”在这方面，班达里法官指出，阿联酋宣布了一系列措施，专门基于卡塔尔人的国籍施加于卡塔尔人，其具体目的是利用这些措施“促使卡塔尔遵守国际法规定的义务”。因此，如果确定国籍构成《公约》第一条第一款所禁止的歧视理由，则基于这一理由所作的区分如果不能实现“合法目的，而且与实现这种目的不相称”，则可属于《公约》所载规定的范围。考虑到诉称受到影响的是基本人权，利用此等措施促使遵守不相关的条约义务这一明示目的似乎既不合法，也不相称。因此，据称阿联酋实施的行为不相称地影响到卡塔尔国民，符合《公约》第二十二条规定的法院行使属事管辖权的条件。

关于构成争端事由的三项主张，班达里法官得出结论认为，《公约》包括基于当前国籍对某一特定非本国国民群体的歧视。因此，阿联酋采取的措施不相称地影响到构成卡塔尔第一项主张的卡塔尔国籍人员，这些措施属于《公约》的范围。此外，班达里法官认为，多数意见未能指出，2017年6月5日针对“所有卡塔尔居民和访客”的措施中“居民”一词的范围足够宽泛，不仅包括卡塔尔国民，而且包括源自卡塔尔“民族”的人。如果这些措施只影响卡塔尔国民，这些措施本可以使用不一样的用语表述。此外，由于大多数卡塔尔国民是根据其卡塔尔传承、血统或世系确定的，卡塔尔基于措施所致歧视效果而提出的关于间接歧视的第三项主张可以属于《公约》所载规定的范围。值得一提的是，针对卡塔尔国民的不利媒体报道和反卡塔尔宣传的影响不可避免地损害了卡塔尔出身的人享有的权利。试图将这些措施的范围限制在仅针对国籍，纯属徒劳。

虽然在诉讼的案情阶段对这些主张进行全面评估似乎更合适，但在管辖权阶段，已有足够依据驳回阿联酋的第一项初步反对意见。因此，多数意见本应驳回阿联酋的第一项初步反对意见。

鲁滨逊法官的反对意见

1. 鲁滨逊法官不同意法院认可阿联酋的第一项初步反对意见，也不同意认定法院没有管辖权受理卡塔尔提出的请求。鲁滨逊法官辩称，多数意见错误地得出结论认为，第一和第三项措施引起的诉求不属于《消除一切形式种族歧视国际公约》(下称“《公约》”)所载规定的范围。

2. 关于第一项主张，鲁滨逊法官认为，双方之间的争端涉及《公约》第一条第一款种族歧视定义中的“民族”一语是排除还是包含基于国籍的不同待遇。他得出结论认为，卡塔尔辩称“民族”一语包含基于国籍的待遇差异，这个论点是正确的。他认为，“民族”一语的通常意义不会造成该用语不适用于一个人的当前国籍。据鲁滨逊法官说，多数意见辩称，一般而言，虽然国籍可变，但民族是出生时获得的特征，因而不可改变。然而，鲁滨逊法官认为，作为一般论断，这一说法的有效性值得怀疑，因为它在呈现国籍和民族之间的区别时过于绝对，而没有反映出区分两者的细微差别。

3. 鲁滨逊法官指出，多数意见依据诺特鲍姆(列支敦士登诉危地马拉)案(第二阶段，判决书，《国际法院 1955 年案例汇编》，第 20 页)中法院的判决，支持法院关于国籍由国家自主决定的理据。然而鲁滨逊法官认为，1955 年裁决的该案反映了一种基本上以国家为中心的国际法做法，这种做法受到后来人权法发展的影响。例如，现在普遍接受的是，若一国剥夺某人国籍后会导致该人成为无国籍人，则该国不能完全自由地剥夺此人国籍。

4. 鲁滨逊法官检视了背景以及《公约》在国籍方面的目的和宗旨。他还检视了与“民族”一语含义有关的准备工作材料，并得出结论认为，准备工作材料确认了由“民族”一语的通常意义所产生的解释。他接着谈到消除种族歧视委员会的工作和第三十号一般性建议，认为令人遗憾的是，在本案中，法院没有遵循消除种族歧视委员会的建议。他指出，多数意见没有对不遵守这项建议作出任何解释。

5. 鲁滨逊法官认为，第三十号一般性建议第 4 段力求在一国为行使其主权权力而采取的措施以及这些措施可能适当减损基本人权的程度之间取得平衡。他指出，所有主要的全球和区域人权文书在执行时均适用相称原则，大量国家也适用相称原则，在其国家宪法和法律中有受《世界人权宣言》和《欧洲人权公约》影响的关于保护基本权利和自由的规定。所有区域人权法院都适用相称原则。鲁滨逊法官说，他个人认为这项原则很可能反映了习惯国际法规则。

6. 鲁滨逊法官认为，如果将《公约》解释为不要求适用第三十号一般性建议第 4 段规定的相称原则，那将是第二次世界大战以来通过的许多人权条约的一个例外。此外，委员会的建议完全符合《消除一切形式种族歧视公约》的宗旨，因为这项建议确认，各国不能自由采取基于国籍的过当歧视个人的措施。

7. 鲁滨逊法官认为，在本案的情况下，结合《公约》第一条第二款和第三款，阿联酋可以酌情采取措施，区分阿拉伯联合酋长国公民和包括卡塔尔公民在内的其他国家公民。然而，在采取这些措施时，阿联酋有义务确保这些措施旨在达成合法目标，并与实现这一目标相称。鲁滨逊法官认为，无论如何，虽然第一条第三款允许一国采取措施规定基于国籍的区别，但该款专门规定这种措施不得歧视某一特定国籍。鲁滨逊法官得出结论认为，在本案的特定背景下，卡塔尔声称这些措施以受到“民族”一语涵盖的国籍为基础，对卡塔尔人造成不相称的影响，这一主张属于《公约》所载规定的范围。

8. 关于第三项主张，鲁滨逊法官辩称，根据《公约》，“种族歧视”一语是指基于种族、肤色、世系或民族或人种的限制性措施，其目的或效果为损害平等享有基本人权。他指出，正如克劳福德法官在乌克兰诉俄罗斯联邦案的声明中所述，“《公约》第一条中‘种族歧视’的定义并不要求有关限制措施基于定义中明文列举的种族或其他理由；只要这项限制措施以其中一个或多个此种理由直接

牵连这一群体就足以构成种族歧视。”¹ 他指出，卡塔尔援引克劳福德法官的这一分析，目的是区分明确基于其中一项受保护理由的限制性措施(直接歧视)和虽未明确基于这些理由中的一项、但因其中一项受保护理由而直接影响某一群体的限制性措施。在他看来，根据本案的情况，卡塔尔的意见是，虽然阿联酋的措施表面上没有提及卡塔尔出身的人，但这些措施在效果上直接影响了卡塔尔出身之人。卡塔尔称这是间接歧视。鲁滨逊法官认为，像“间接歧视”等标签往往具有误导性，因此虽然卡塔尔将其案件的这一部分定为间接歧视，但最好集中讨论卡塔尔的主张的实质。

9. 鲁滨逊法官评论说，首先，“间接歧视”的标签可能具有误导性，因为要发生所谓的间接歧视，有关措施必须直接影响受保护群体中的人。在本案中，这些措施直接影响卡塔尔出身的人。他认为，这些措施的效果在影响卡塔尔出身的人时没有任何间接可言。第二，卡塔尔称之为间接歧视的那种待遇在各国实践中经常发生。第三，“间接歧视”标签的另一个缺点是，它似乎暗示或默示间接歧视没有所谓的直接歧视那么严重，因此，可能有低估间接歧视的倾向。他指出，在判决书第 112 段中，多数意见提到措施的“附带或次生影响”。第四，造成间接歧视的限制往往是变相歧视；这种歧视可能难以察觉，因为从表面上看，限制性措施并非明确基于种族或其他理由。

10. 鲁滨逊法官感到遗憾的是，多数意见没有以令人满意的方式处理卡塔尔的第三项主张。

11. 据鲁滨逊法官称，卡塔尔第三项主张的实质内容是，虽然旅行禁令、驱逐令和对媒体公司的限制措施表面上并不意味着基于民族而歧视卡塔尔人，即并非明文基于民族，但就效果而言这些措施构成了基于民族的歧视。鲁滨逊法官强调，卡塔尔的第三项主张独立于其关于这些措施是基于国籍歧视卡塔尔人的主张；卡塔尔辩称，从效果来看，这些措施还因卡塔尔人与卡塔尔的文化联系而歧视卡塔尔人，因此是以他们属卡塔尔出身为由实施歧视。他认为，卡塔尔为说明卡塔尔人如何受到这些措施影响时所举的例子，正是以民族为由实施歧视的典型例证；这些例子准确展示了卡塔尔人如何因与卡塔尔这个国家的文化联系而受到这些措施的影响。因此他认为，卡塔尔的第三项主张是基于这些措施对卡塔尔出身的卡塔尔人造成的效果，不受第 105 段载列的多数法官所作认定的影响，该多数意见认为，“卡塔尔在本案中作为其第一项主张的一部分而提出申诉的措施系基于其公民的当前国籍，不属于《公约》的范围”。卡塔尔第三项主张则认为，基于民族这一受《公约》保护的理由而实施的措施属于《公约》所载规定的范围。

12. 最后，鲁滨逊法官得出结论认为，第一项初步反对意见本应被驳回，原因是双方之间的争端涉及《公约》的解释或适用，并且，法院本应认定，根据《公约》第二十二条，法院对卡塔尔提出的第一项和第三项主张具有属事管辖权。

¹ 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》的适用(乌克兰诉俄罗斯联邦)，临时措施，2017 年 4 月 19 日命令，《国际法院 2017 年案例汇编》，第 215 页，第 7 段，克劳福德法官的声明。

岩泽法官的个别意见

1. 岩泽法官同意法院的意见，即《公约》第一条第一款中的“民族”一语不包括当前国籍。然而，他不同意法院对于卡塔尔有关间接歧视指控的主张所作的分析和得出的结论。阿联酋的第一项初步反对意见涉及卡塔尔关于间接歧视的主张，这项反对意见提出了需要法院在案情阶段进行详细审查的问题。因此他认为，法院本应宣布阿联酋的第一项初步反对意见并非仅具备初步性质。

2. 岩泽法官在个别意见中首先审查了国际法对非公民的立场。1948年《世界人权宣言》第二条规定禁止歧视。该条载有一系列被禁止的歧视理由，这是一份说明性清单，并非详尽无遗。因此，即使没有明确提到国籍，也可以得出结论认为，《宣言》禁止基于国籍的歧视，非公民有权享有《宣言》所载人权。同样，非公民也有权享有《经济社会文化权利国际公约》、《公民及政治权利国际公约》以及《欧洲人权公约》和《美洲人权公约》等区域公约所载的人权。这些条约为监测各国执行情况而设立的国际人权机构和法院证实了这一点。然而，由于法院对本案的管辖权仅限于与《公约》的解释或适用有关的争端，岩泽法官指出，法院没有管辖权确定阿联酋采取的措施是否符合其他国际法规则。

3. 岩泽法官随后转向讨论法院是否对卡塔尔的主张具有管辖权这一问题。卡塔尔的主张若要属于《公约》范围，阿联酋采取的措施必须能够构成《公约》意义上的“种族歧视”。根据《公约》第一条第一款对“种族歧视”的定义，措施必须基于“种族、肤色、世系或民族或人种”。阿联酋认为法院没有管辖权，因为诉称的行为系以国籍为基础进行区分，而卡塔尔辩称，《公约》第一条第一款使用的“民族”一语包含国籍。岩泽法官同意法院的结论，即“民族”不包含当前国籍，并提供了支持这一结论的其他理由。

4. 岩泽法官认为，在检视以“民族”和“国籍”为由给予差别待遇的合法性时，要求的审查程度不同，这一点支持对这两个用语进行区分。虽然基于“种族、肤色、世系或民族或人种”的差别待遇必须经过最严格的审查，但对基于“国籍”的区别所需的审查却不那么严格。此外，他强调，法院的结论与根据其他人权公约设立的机构对这些公约中类似措辞的解释是一致的。人权事务委员会的立场是，国籍属于“其他身分”一语的范畴，而不是“民族”范畴，这两者都被《公民及政治权利国际公约》第二十六条列为被禁止的歧视理由。经济、社会及文化权利委员会同样认为，国籍属于《经济社会文化权利国际公约》第二条第二款规定的“其他身分”。

5. 关于卡塔尔有关间接歧视的主张，法院在判决书第112段中认为，“即使卡塔尔为支持其‘间接歧视’主张而申诉的措施得到事实证明，这些措施也不能构成种族歧视。”岩泽法官不同意这一观点，认为如果经证明这些措施对一个按民族区分的可识别群体产生了不合理且不相称的不利影响，依照间接歧视概念，这些措施将构成种族歧视。

6. 岩泽法官指出，国际人权法院和机构，包括消除种族歧视委员会、人权事务委员会、经济、社会和文化权利委员会、欧洲人权法院和美洲人权法院，都

接受并发展了间接歧视的概念。如果一项表面上看起来中立的规则、措施或政策对某一受保护群体产生不合理且不相称的不利影响，则尽管它不是专门针对该群体，仍然构成歧视。对不相称的影响开展分析要求在不同群体之间进行比较。在确定这种措施是否构成歧视时，必须考虑到实行区别对待的背景和情况。

7. 岩泽法官还指出，消除种族歧视委员会在讨论非公民待遇的背景下适用了间接歧视概念。例如，委员会在审议缔约国提交的报告后，定期通过结论性意见，其中包括关于非公民待遇的建议。他认为，委员会关于对非公民的歧视的第三十号一般性建议第4段可以用间接歧视概念来解释。

8. 岩泽法官在其个别意见的最后部分谈到卡塔尔在本案中关于间接歧视的主张。法院的任务是确定阿联酋基于当前国籍采取的措施是否对按民族区分的可识别群体产生了不合理且不相称的不利影响。为了做出这一确定，首先需要确定以“民族”区分的群体。然后必须评估与其他群体相比，这些措施是否对这一受保护群体产生了不合理且不相称的不利影响。关于第一个问题，岩泽法官认为，法院并不掌握必要的事实来确定受《公约》保护的群体是否可以根据民族来区分。对第二个问题的检视同样需要广泛的事实分析。此外，岩泽法官认为，这两个问题均恰恰构成关于案情实质的争端事由，因此应在案情阶段予以确定。

9. 出于这些原因，岩泽法官得出结论认为，法院本应宣布阿联酋的第一项初步反对意见并非仅具有初步性质。他指出，这一结论不应被解释为以任何方式预判法院对案情可能得出的结论。

道德特专案法官的声明

1. 道德特专案法官对本判决执行部分所有段落投了赞成票。事实上，他同意法院就《公约》第一条第一款的解释所表达的意见，即“民族”有别于“国籍”。道德特专案法官认为，这一考虑不需要审查关于案情的任何问题。因此，对管辖权提出的反对意见只具有初步性质。

2. 然而，他指出，这一结论不能成为阿联酋对卡塔尔采取行动的理由，他认为这是对若干国际公约规定的人权的侵犯。

3. 道德特专案法官还回顾指出，法院2018年的命令显示临时措施对双方具有约束力。他认为，这使卡塔尔能够恢复其部分权利，但须阿联酋适当执行该命令。

4. 最后，在考虑了是否有可能通过《公约》的调解程序和平解决争端之后，道德特专案法官欢迎海湾国家之间在法院作出判决后启动的和解进程。