

245. 《消除一切形式种族歧视国际公约》的适用(阿塞拜疆诉亚美尼亚)  
[临时措施]

2021 年 12 月 7 日命令摘要

2021 年 12 月 7 日, 国际法院就阿塞拜疆共和国在《消除一切形式种族歧视国际公约》的适用(阿塞拜疆诉亚美尼亚)案中提出的指示采取临时措施请求发布命令。法院在其命令中指示了保护阿塞拜疆声称的某些权利的临时措施, 并命令双方不得采取任何可能加剧或扩大争端的行动。

法院审判人员组成如下: 多诺霍院长; 格沃尔吉安副院长; 通卡法官、亚伯拉罕法官、本努纳法官、优素福法官、薛法官、塞布廷德法官、班达里法官、鲁滨逊法官、萨拉姆法官、岩泽法官、诺尔特法官; 基思专案法官、都德专案法官; 戈蒂埃书记官长。

\*

\* \*

法院首先回顾, 2021 年 9 月 23 日, 阿塞拜疆向法院书记官处提交了一份请求书, 就亚美尼亚涉嫌违反 1965 年 12 月 21 日《消除一切形式种族歧视国际公约》(下称《公约》)提起诉讼。

阿塞拜疆在其请求书中称, 亚美尼亚已经并正在继续“基于阿塞拜疆人的‘民族或人种’对其实施一系列《公约》所指的歧视行为”。原告特别声称, “亚美尼亚针对阿塞拜疆人的族裔清洗、文化抹杀和煽动仇恨的政策和行为有系统地侵犯了阿塞拜疆人的权利和自由以及阿塞拜疆自己的权利, 有违《公约》”。请求书附有一项请求, 要求在法院对此案作出最后裁判前指示临时措施, 以寻求保护阿塞拜疆援引的权利“不受亚美尼亚持续非法行为造成的伤害”。

一. 导言(第 13-14 段)

法院阐述了这一争端的一般历史背景。法院在这方面回顾, 阿塞拜疆和亚美尼亚都是前苏维埃社会主义共和国联盟的共和国, 分别于 1991 年 10 月 18 日和 1991 年 9 月 21 日宣布独立。在苏联, 纳戈尔诺-卡拉巴赫地区是一个自治实体(“州”), 亚美尼亚族人口占多数, 位于阿塞拜疆苏维埃社会主义共和国境内。双方竞相对该地区提出主张, 由此导致敌对行动, 最终于 1994 年 5 月停火。进一步的敌对行动于 2020 年 9 月爆发(下称“2020 年冲突”), 持续了 44 天。2020 年 11 月 9 日, 阿塞拜疆共和国总统、亚美尼亚共和国总理和俄罗斯联邦总统签署了一项被双方称为“三边声明”的声明。根据这项声明, 自 2020 年 11 月 10 日, “宣布在纳戈尔诺-卡拉巴赫冲突地区全面停火和停止一切敌对行动”。法院注意到双方之间的分歧由来已久且范围广泛, 但指出, 原告在本诉讼中援引了《公约》第二十二条款作为管辖权依据, 因此, 案件的范围受该公约的限制。

## 二. 初步管辖权(第 15-40 段)

### 1. 一般性意见(第 15-18 段)

法院忆及, 根据其判例, 除非原告依赖的条款从表面上看构成确立法院管辖权的依据, 否则法院不可能指示临时措施, 但法院不需要确信其自身对案件实质问题拥有管辖权。在本案中, 阿塞拜疆寻求依据《法院规约》第三十六条第一项和《公约》第二十二条确立法院的管辖权。因此, 法院必须首先确定这些条款是否从表面上看赋予法院就案件实质问题作出裁决的管辖权, 从而使法院——如果其他必要条件得到满足——能够指示临时措施。

法院注意到, 阿塞拜疆和亚美尼亚均为公约缔约国, 双方均未对《公约》第二十二条或任何其他条款提出保留。

### 2. 存在与《公约》的解释或适用有关的争端(第 19-28 段)

法院回顾, 《公约》第二十二条规定, 法院的管辖权以是否存在与《公约》的解释或适用有关的争端为条件。由于阿塞拜疆援引了一项国际公约中的仲裁条款作为法院管辖权的依据, 法院必须查明原告申诉的行为和不作为是否能够归属于该文书条款的范围, 法院是否因此拥有受理该争端的属事管辖权。

法院指出, 为了确定在提出请求书时双方之间是否存在争端, 它特别考虑了双方之间交换的任何声明或文件。在这样做时, 它特别注意“声明或文件的作者、其预期或实际收件人及其内容”。争端的存在是由法院客观确定的问题; 这是一个实质问题, 而不是形式或程序问题。

法院指出, 阿塞拜疆辩称, 亚美尼亚已违反并继续违反《公约》第二、三、四、五、六和七条规定的义务, 并声称亚美尼亚除其他外, 对从事种族清洗的做法负有责任。阿塞拜疆特别指出, 在 2020 年冲突之后, 亚美尼亚阻止流离失所的阿塞拜疆族人返回以前由亚美尼亚控制的地区, 手段是拒绝分享信息, 说明其先前居所所在地区内的雷场情况, 以便进行扫雷行动。阿塞拜疆还声称, 亚美尼亚对下列行为负有责任: 通过仇恨言论和传播种族主义宣传, 煽动对阿塞拜疆民族或族裔人口的仇恨和暴力, 包括在政府最高层煽动这种仇恨和暴力; 窝藏“武装的族裔民族主义仇恨团体”; 在社交媒体上从事、赞助或支持虚假信息活动; 未能调查违反《公约》规定的涉及阿塞拜疆族人的义务的行为和保全与之有关的证据。

法院认为, 在提出请求书之前, 双方之间的交流表明, 对于亚美尼亚据称犯下的某些行为或不作为是否导致违反其在《公约》下承担的义务, 双方意见不一。法院指出, 根据阿塞拜疆的说法, 亚美尼亚以各种方式违反了《公约》规定的义务, 而亚美尼亚否认它犯下了任何被指控的违反行为, 否认所指控的行为属于《公约》的范围。法院指出, 阿塞拜疆和亚美尼亚在后者履行根据《公约》所作承诺的问题上的意见分歧, 在 2020 年冲突后双方外交部长分别于 2020 年 12 月 8 日和 2020 年 12 月 22 日进行的第一次信函往来中已经很明显。法院认为, 双方随后的交流进一步表明了意见的分歧。就本诉讼而言, 法院忆及, 不需要确定是否

发生了违反亚美尼亚根据《公约》承担的义务的任何行为，这项认定只能在审查案件实质问题的过程中作出。在就临时措施发布命令的阶段，法院的任务是确定阿塞拜疆申诉的行为和不作为是否能够归属于《公约》条款的范围。法院认为，在阿塞拜疆指控亚美尼亚所犯的行为和不作为中，至少有一部分能够归属于《公约》条款的范围。

因此，法院认定，在现阶段有充分的依据初步确定双方之间存在与《公约》的解释或适用有关的争端。

### 3. 程序性先决条件(第 29-39 段)

关于《公约》第二十二条规定的程序性先决条件，法院指出，根据该条，争端只有在“不能以谈判或以本公约所明定的程序解决”的情况下才可提交法院。在这方面，法院忆及，它先前曾裁定，《公约》第二十二条规定了在法院审理案件之前必须满足的程序性先决条件。法院还忆及，它也曾认定，其管辖权的上述先决条件是替代性的，而不是累积性的。由于阿塞拜疆未提出其与亚美尼亚的争端已提交“公约所明定的程序”，该程序的开始是根据《公约》第十一条提交消除种族歧视委员会，法院将只确定该争端是否是第二十二条所指的“不能以谈判解决”的争端。此外，《公约》第二十二条规定，只有在争端各方未商定其他解决方式的情况下，才可应争端任何一方的请求将争端提交法院。在这方面，法院指出，双方均未提出他们已商定其他解决方式。因此，在诉讼程序的这个阶段，法院将审查从表面上看阿塞拜疆是否真正试图与亚美尼亚进行谈判，以期解决双方关于亚美尼亚履行《公约》规定的实质性义务的争端，以及阿塞拜疆是否尽可能地进行这些谈判。

关于《公约》第二十二条所载的谈判前提条件，法院认为，谈判不同于单纯的抗议或争辩，需要一方真正尝试与另一方进行讨论，以期解决争端。在试图或已经开始谈判的情形中，只有在谈判尝试不成功或谈判失败、徒劳无功或陷入僵局的情况下，谈判的前提条件才算满足。为了满足这一前提条件，“谈判的主题必须与争端的主题有关，而争端的主题又必须与有关条约所载的实质性义务有关”。

法院指出，正如所收到的材料所证明的那样，阿塞拜疆在 2020 年 11 月签署《三边声明》之后，在各种双边交流中指控亚美尼亚违反了《公约》规定的义务。特别是，双方在 2020 年 11 月至 2021 年 9 月期间通过一系列外交照会进行了信函往来，并举行了几轮双边会议，讨论双方就据称违反《公约》所规定义务的问题进行谈判的程序模式、范围和议题。

法院指出，从阿塞拜疆和亚美尼亚外交部长分别于 2020 年 12 月 8 日和 2020 年 12 月 22 日通过信函进行第一次交流，到 2021 年 9 月 14 日至 15 日举行最后一次双边会议，双方的立场看似没有变化。尽管双方能够就某些程序模式达成一致，包括时间表和讨论议题，但在涉及阿塞拜疆指控亚美尼亚不履行《公约》所规定义务的实质性事项方面，没有取得类似的进展。法院掌握的关于 2021 年 7 月 15 日至 16 日、2021 年 8 月 30 日至 31 日和 2021 年 9 月 14 日至 15 日举行的双边会议的资料表明，在就实质性问题达成共识方面缺乏进展。此外，法院指出，

双方似乎都承认，双方之间为解决阿塞拜疆针对亚美尼亚提出的与《公约》有关的申诉而进行的谈判陷入僵局。法院认为，尽管阿塞拜疆在双边交流中指控亚美尼亚违反了《公约》规定的若干义务，而且双方在几个月的时间里进行了大量的书面交流和会议，但它们关于亚美尼亚据称不履行《公约》义务的立场似乎没有改变，谈判似已陷入僵局。因此，在法院看来，截至提交请求书之日，双方之间关于《公约》的解释和适用的争端尚未通过谈判解决。

法院忆及，在诉讼程序的这个阶段，法院只需决定自身是否具有初步管辖权，法院因此认定，《公约》第二十二条规定的程序性先决条件似已得到满足。

#### 4. 关于初步管辖权的结论(第 40 段)

鉴于上述情况，法院得出结论，只要双方之间的争端涉及《公约》的“解释或适用”，根据《公约》第二十二条，法院即具有受理本案的初步管辖权。

#### 三. 寻求予以保护的权利以及这些权利与所请求的措施之间的联系(第 41-58 段)

在审议寻求予以保护的权利时，法院指出，法院根据《规约》第四十一条指示临时措施的权力的目的是，在法院对案件实质问题作出裁决之前，保全案件各当事方所主张的各自权利。因此，法院必须关注通过这种措施保全其随后可能判定属于任何一方的权利。因此，法院只有在相信请求采取此类措施的一方所主张的权利至少是看似合理的情况下，才可行使这一权力。

不过，法院补充说，在诉讼程序的这个阶段，不需法院明确确定阿塞拜疆希望受到保护的权利是否存在；它只需要决定阿塞拜疆根据案情主张并正在寻求予以保护的权利是否看似合理。此外，寻求予以保护的权利与所请求的临时措施之间必须存在联系。

\* \* \*

法院指出，《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。法院还指出，《公约》第二、三、四、五、六和七条旨在保护个人免受种族歧视，并忆及，在尊重《公约》所载个人权利、缔约国根据《公约》承担的义务与缔约国寻求履行义务之间存在关联。法院在以往援引《公约》第二十二条作为其管辖权依据的案件中也曾忆及这种关联。

法院还忆及，公约缔约国只有在所申诉的行为构成《公约》第一条所界定的种族歧视行为的情况下，才可援引上述条款规定的权利。在请求指示临时措施的情况下，法院审查原告所主张的权利是否至少是看似合理的。

根据双方提供的资料，法院认为，阿塞拜疆所主张的权利中至少有一部分是《公约》所述的看似合理权利。据称亚美尼亚未能谴责阿塞拜疆所称的武装族裔民族主义仇恨团体在其领土内煽动对阿塞拜疆族人实施暴力的活动，也未能惩处应对这些活动负责者，被指由此遭到侵犯的权利就是这种情况。关于阿塞拜疆所主张的涉及亚美尼亚在地雷方面的被控行为的《公约》所述权利，法院忆及，阿塞拜疆声称这一行为是长期种族清洗运动的一部分。法院确认，将某一民族或族

裔的人驱逐出某一特定地区并阻止他们返回的政策可能牵涉到《公约》所述权利，而且这种政策可以通过各种军事手段来实施。然而，法院并不认为《公约》貌似规定亚美尼亚有任何义务采取措施使阿塞拜疆能够排雷或停止埋设地雷。阿塞拜疆没有向法院提交证据，表明亚美尼亚在地雷方面的指称行为的“目的或效果是使属于阿塞拜疆民族或族裔的人的权利在平等基础上的承认、享有或行使遭到丧失或减损”。

法院然后探讨阿塞拜疆所主张的权利与所请求的临时措施之间存在联系的条件。在这方面，法院忆及，在诉讼程序的这个阶段，阿塞拜疆所主张的权利仅有一部分被认定是看似合理的。因此，法院将仅限于审议这些权利与阿塞拜疆所请求的措施之间是否存在必要联系。

法院认为，阿塞拜疆所请求的其中一项措施与其试图保护的看似合理权利之间存在联系。这一措施的目的是确保亚美尼亚领土内的任何组织和个人不参与煽动和鼓动针对属于阿塞拜疆民族或族裔的人的种族仇恨和出于种族动机的暴力行为。法院认为，这一措施旨在保全阿塞拜疆根据《公约》援引的貌似合理的权利。

因此，法院的结论是，阿塞拜疆所要求的一些权利与所要求的一项临时措施之间存在联系。

#### 四. 造成无法弥补的损害的风险及紧迫性(第 59-67 段)

法院忆及，根据《规约》第四十一条，在作为司法程序标的的权利可能受到无法弥补的损害时，或在据称的无视这些权利的行为可能造成无法弥补的后果时，法院有权指示采取临时措施。然而，只有在紧急情况下，法院才会行使指示临时措施的权力，即在法院作出最后裁决之前，存在所主张的权利受到无法弥补的损害的真实和迫切风险。当可能造成无法弥补的损害的行为可在法院对案件作出最后裁决之前“随时发生”时，紧迫性条件即被满足。因此，法院必须审议在诉讼的这个阶段是否存在这种风险。法院在就指示临时措施请求作出裁决时，并不需要确定是否存在违反《公约》的行为，而是要确定情况是否需要指示临时措施，以保护该文书规定的权利。在本阶段，法院不能作出明确的事实认定，每一方就案件实质问题提出论据的权利不受法院关于指示临时措施请求的裁决的影响。

法院随后审议被其认定为看似合理的那些权利是否可能受到无法弥补的损害，以及是否存在紧迫性，即在法院作出最后裁决之前，是否存在这些权利受到无法弥补的损害的真实和迫切风险。

法院忆及，在以往涉及《公约》的案件中，法院曾指出，第五条(子)、(丑)、(寅)、(卯)和(辰)款规定的权利所具有的性质是，对这些权利的妨害能够造成无法弥补的损害。法院认为，对源于《公约》第四条的个人不受种族仇恨和歧视的权利而言，这一说法也是正确的。

法院认为，《公约》第四条禁止的行为，如宣传种族仇恨和煽动种族歧视，或煽动基于民族或族裔本源对任何群体实施暴力行为，可能会造成普遍带有种族色

彩的社会环境。这种情况可能会对属于受保护群体的个人产生严重的破坏性影响。这种破坏性影响可能包括但不限于身体伤害或心理伤害和痛苦的风险。

鉴于这些考虑因素，法院得出结论认为，被指无视法院认为看似合理的权利的行为可能会对这些权利造成无法弥补的损害，而且存在紧迫性，即在法院对本案作出最后裁决之前，存在造成这种损害的真实和迫切风险。

#### 五. 结论和将采取的措施(第 68-75 段)

法院从上述所有考虑因素中得出结论认为，法院《规约》规定的指示临时措施的条件已得到满足。因此，在作出最后裁决之前，法院有必要指示采取某些措施，以保护阿塞拜疆所主张的上述权利。当一方请求采取临时措施时，法院有权根据《规约》指示采取全部或部分不在请求范围内的措施。

在本案中，法院在审议阿塞拜疆所请求的临时措施的条件和案件的情况后认定，所指示的措施不必与所请求的措施相同。法院认为，在对本案作出最后裁决之前，亚美尼亚必须根据《公约》规定的义务，采取一切必要措施，防止煽动和提倡针对属于阿塞拜疆民族或族裔的人员的种族仇恨，包括防止其领土内的组织和个人的此种行为。

法院忆及，阿塞拜疆曾请求法院指示旨在确保不加剧与亚美尼亚的争端的措施。法院在指示为保全特定权利而采取的临时措施时，只要认为情况需要，也可以指示采取临时措施，以防止争端加剧或扩延。在本案中，法院在审议所有情况后，认为有必要向双方指示另一项旨在确保其争端不会加剧的措施。关于阿塞拜疆请求法院指示临时措施，指示亚美尼亚“采取有效措施，收集与针对阿塞拜疆族人的出于族裔的犯罪指控有关的证据、防止破坏和确保保全此种证据”，并定期提交关于临时措施执行情况的报告，法院认为，在本案的具体情况下，这些措施是不必要的。

#### 六. 执行段落(第 76 段)

出于这些原因，

法院，

指示采取下列临时措施：

(1) 一致，

亚美尼亚共和国应根据《消除一切形式种族歧视国际公约》规定的义务，采取一切必要措施，防止煽动和提倡针对属于阿塞拜疆民族或族裔的人员的种族仇恨，包括防止其领土内的组织和个人的此种行为；

(2) 一致，

双方应保持克制，不要采取任何行动，加剧或扩延法院所受理的争端，或增加争端解决的难度。

\*

岩泽法官对法院的命令附上声明。

\*

\* \*

#### 岩泽法官的声明

岩泽法官指出，根据《公约》第四条，在采取旨在根除煽动种族仇恨行为的措施时，必须“充分顾及世界人权宣言所载原则”，包括表达自由。表达自由权的行使可受到某些限制，但只有在特定条件下才允许作出此种限制。旨在根除煽动种族仇恨行为的措施必须满足这些条件。

本案双方在其近期历史上曾两度发生针对彼此的大规模敌对行动。岩泽法官强调，正是在这种情况下，法院指示亚美尼亚应采取一切必要措施，防止煽动和提倡针对属于阿塞拜疆民族或族裔的人员的种族仇恨。

---