

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

2023 年 2 月 22 日的命令摘要

2023 年 2 月 22 日，国际法院就亚美尼亚共和国在《消除一切形式种族歧视国际公约》的适用案(亚美尼亚诉阿塞拜疆)中提出的关于指示采取临时措施的请求发布命令。法院指示采取一项临时措施，以确保人员、车辆和货物沿拉钦走廊的流动畅通无阻。

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、鲁滨逊法官、萨拉姆法官、岩泽法官、诺尔特法官、查尔斯沃斯法官、布兰特法官；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 16 日，亚美尼亚向法院书记官处提出申请，对阿塞拜疆提起诉讼，事关违反 1965 年 12 月 21 日《消除一切形式种族歧视国际公约》(以下简称《消除一切形式种族歧视国际公约》或《公约》)的指控。

亚美尼亚在申请中称，“几十年来，阿塞拜疆使亚美尼亚人遭受种族歧视”，“由于这种国家支持的仇恨亚美尼亚人的政策，亚美尼亚人遭受系统性歧视、大屠杀、酷刑和其他虐待”。据亚美尼亚称，这些侵犯行为针对的是亚美尼亚族裔或民族血统的个人，无论其实际国籍为何。申请载有根据《法院规约》第四十一条和《法院规则》第 73、74 和 75 条提交的关于指示采取临时措施请求(“第一项请求”)。法院在 2021 年 12 月 7 日的命令中指示采取以下临时措施：

“(1) 阿塞拜疆共和国应根据《消除一切形式种族歧视国际公约》规定的义务，

- (a) 保护所有因 2020 年冲突而被俘获并仍被拘留的人不受暴力和人身伤害，并确保他们的安全和在法律面前的平等；
- (b) 采取一切必要措施，防止煽动和宣扬针对亚美尼亚民族或族裔血统的人的种族仇恨和歧视，包括防止其官员和公共机构的此种行为；
- (c) 采取一切必要措施，防止和惩处影响亚美尼亚文化遗产的破坏和亵渎行为，此类遗产包括但不限于教堂和其他礼拜场所、纪念碑、地标、墓地和文物；

(2) 双方应避免采取任何可能加剧或延长提交法院审理的争端或令其更难解决的行动。”

法院还回顾，亚美尼亚在 2022 年 9 月 16 日的信中提到《法院规则》第 76 条，请求修改法院 2021 年 12 月 7 日的命令(“第二项请求”)。法院在 2022 年 10 月 12 日的命令中认定，“法院当时看到的情况不足以要求法院行使权力修改 2021 年 12 月 7 日的命令中指示采取的措施”。此外，法院重申其 2021 年 12 月 7 日的命令中指示采取的临时措施，特别是要求双方不得采取任何可能加剧或延长提交法院审理的争端或令其更难解决的行动。

最后，法院回顾，亚美尼亚于 2022 年 12 月 28 日根据《法院规约》第四十一条和《法院规则》第 73 条提出了新的关于指示采取临时措施的请求(“第三项请求”)。亚美尼亚在该项请求中指出，阿塞拜疆于 2022 年 12 月 12 日“策划封锁了连接纳戈尔诺-卡拉巴赫 12 万亚美尼亚族人与外部世界的唯一道路”，并请法院指示采取以下两项临时措施：

“阿塞拜疆应停止策划和支持阻塞拉钦走廊双向不间断自由流动的所谓‘抗议活动’[；和]

阿塞拜疆应确保所有人员、车辆和货物沿拉钦走廊的双向不间断自由流动。”

亚美尼亚代表在 2023 年 1 月 26 日的信中向法院转达了亚美尼亚政府寻求的另一项临时措施的案文如下：

“阿塞拜疆应立即充分恢复并且不干扰或阻碍向纳戈尔诺-卡拉巴赫供应天然气和其他公用事业。”

一. 一般性意见(第 22-25 段)

法院首先指出，亚美尼亚在其第三项请求中请法院命令阿塞拜疆“停止策划和支持阻塞拉钦走廊双向不间断自由流动的所谓‘抗议活动’”，“确保所有人员、车辆和货物沿拉钦走廊的双向不间断自由流动”，并“充分恢复并且不干扰或阻碍向纳戈尔诺-卡拉巴赫供应天然气和其他公用事业”。

根据《法院规则》第 76 条第 1 款，如果法院认为“情况的某些变化证明有理由修改关于临时措施的裁定”，则可以修改该裁定。根据《法院规则》第 75 条第 3 款，“关于指示采取临时措施请求被拒绝的情况不应阻止提出请求的一方根据新的事实同一案件中重新提出请求”。当请求采取额外的临时措施时，这一点也适用。因此，法院应当确信，亚美尼亚的第三项请求是基于新的情况提出的，因此有理由对其进行审查。

法院指出，亚美尼亚在其第三项请求中提到，阿塞拜疆据称于 2022 年 12 月 12 日封锁了拉钦走廊，该走廊被描述为“纳戈尔诺-卡拉巴赫 120 000 名亚美尼亚族人与亚美尼亚，从而也是与外部世界相连通的唯一狭长地带”。法院回顾，亚美尼亚的第一项请求涉及阿塞拜疆如何对待在 2020 年 9 月至 11 月敌对行动期间及之后被其俘获并羁押的亚美尼亚战俘、人质和其他被拘留者；阿塞拜疆据称煽动和宣扬针对亚美尼亚民族或族裔血统的人的种族仇恨和歧视；阿塞拜疆据称对亚美尼亚历史、文化和宗教遗产造成的损害。

鉴于上述情况，法院认为，亚美尼亚目前请求所依据的情况不同于法院在2021年12月7日指示采取临时措施时所依据的情况。因此，出现了新的情况，有理由审查亚美尼亚的第三项请求。

二. 初步管辖权(第26段)

法院回顾，在其2021年12月7日指示在本案中采取临时措施的命令中，法院得出结论认为，“表面上看，根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第二十二条，在双方之间的争端涉及《公约》的‘解释或适用’情况下，法院具有受理案件的管辖权”。法院认为没有理由为本请求的目的重新审查这一结论。

三. 寻求保护的权利以及这些权利与所请求的措施之间的联系(第27-44段)

法院回顾，它根据《法院规约》第四十一条拥有的指示采取临时措施的权力，其目的是在法院就案件实质问题作出裁判之前，保全案件双方所要求的各自权利。因此，法院必须关注于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，法院只有在确信请求采取此类措施的一方所主张的权利至少是可信的情况下，才可行使这一权力。

然而，在诉讼程序的这个阶段，法院不需要明确确定亚美尼亚希望看到得到保护的权利是否存在；它只需要裁定亚美尼亚就案件实质问题所主张并寻求保护的权利是否可信。此外，寻求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，《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。《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第一款界定了种族歧视。根据《公约》第二条，缔约国“谴责种族歧视并承诺立即以一切适当方法实行消除一切形式种族歧视的政策”。根据第五条，缔约国承诺保证人人在法律上平等享受一系列非穷尽权利，尤其是“在国境内自由迁徙及居住的权利”、“有权离去任何国家，连其本国在内，并有权归返其本国”以及“享受公共卫生、医药照顾、社会保障及社会服务的权利”。

法院认为，《消除一切形式种族歧视国际公约》第二和五条旨在保护个人免受种族歧视。与法院在以往援引《消除一切形式种族歧视国际公约》第二十二条作为其管辖权依据的案例中所做的一样，法院回顾，尊重《公约》所载个人权利、缔约国根据《消除一切形式种族歧视国际公约》承担的义务和缔约国寻求《公约》得到遵守的权利之间存在关联。

《消除一切形式种族歧视国际公约》缔约国只有在被申诉的行为能够构成《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。在关于指示采取临时措施的请求的情况下，法院审查原告所主张的权利是否至少是可信的。

法院认为，亚美尼亚根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第二和五条声称因沿拉钦走廊的通行中断而受到侵犯的权利，至少有一部分是可信的。

然后，法院审查亚美尼亚所主张的且法院认定为可信的权利与所请求采取的临时措施之间存在联系这一条件。

法院认为，亚美尼亚请求采取的第二项措施与亚美尼亚寻求保护的看似可信的权利之间存在联系，该措施旨在要求阿塞拜疆确保所有人员、车辆和货物沿拉钦走廊的双向不间断自由流动。法院认为，这一措施旨在保障亚美尼亚根据《消除一切形式种族歧视国际公约》援引的看似可信的权利。

因此，法院的结论是，亚美尼亚所主张的一些权利与所请求采取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 45-57 段)

法院指出，根据《法院规约》第四十一条，法院有权在可能对作为司法程序标的的权利造成无法弥补的损害时，或在据称无视这些权利的行为可能造成无法弥补的后果时，指示采取临时措施。

然而，只有在紧急情况下，法院才会行使指示采取临时措施的权力，即在法院作出最后裁判之前，存在对所主张的权利造成无法弥补的损害的迫在眉睫的实际风险。当可能造成无法弥补的损害的行为可能在法院对案件作出最后裁判之前“的任何时刻发生”时，紧迫性的条件即得到满足。因此，法院必须考虑在诉讼的这个阶段是否存在这种风险。

法院在就第三项请求作出裁定时，不需要确定存在违反《消除一切形式种族歧视国际公约》的行为，而是确定情况是否需要指示采取保护该文书规定的权利的临时措施。在这一阶段，法院不能对事实作出明确的认定，每一方就案件实质问题提出论据的权利仍然不受法院对第三项请求的裁定影响。

法院回顾，在涉及《消除一切形式种族歧视国际公约》的以往案件中，法院指出，第五条(卯)和(辰)款所规定的权利具有损害这些权利能够造成无法弥补的损害的性质。

法院指出，自 2022 年 12 月 12 日以来，纳戈尔诺-卡拉巴赫与亚美尼亚之间通过拉钦走廊的连接中断。法院指出，这种情况造成了一些后果，对受影响者的影响一直持续至今。法院掌握的资料表明，拉钦走廊的中断阻碍了将在纳戈尔诺-卡拉巴赫住院的亚美尼亚民族或族裔血统的人员转移到亚美尼亚的医疗设施接受紧急医疗护理。证据还表明，纳戈尔诺-卡拉巴赫的必需品进口受到阻碍，造成食品、药品和其他挽救生命的医疗用品短缺。

正如法院以前指出的那样，当有关人员面临健康和生命危险时，可以认为损害是无法弥补的。法院还指出，限制进口和购买满足人道主义需求所需的物品，如食品和药品，包括救命药品、慢性病治疗或预防保健以及医疗设备，可能对个人的健康和生命产生严重不利影响。

在 2023 年 1 月 30 日举行的公开听证会上，阿塞拜疆代表申明，阿塞拜疆政府

“已经并承诺继续采取一切力所能及的步骤，保障人员、车辆和货物沿拉钦公路的安全流动，包括继续和定期与红十字国际委员会接触，与俄罗斯维和人员沟通和促进这种沟通，采取步骤与卡拉巴赫当地居民接触，并且如果亚美尼亚最终认为这确实是它的问题并同意坐到谈判桌前，也与亚美尼亚进行接触”。

法院表示注意到这一陈述。然而，这没有完全消除拉钦走廊沿线通行中断所造成的无法弥补损害的迫在眉睫风险。

鉴于上述考虑，法院得出结论认为，无视法院认为可信的权利的被指控行为可能对这些权利造成无法弥补的后果，而且存在紧迫性，即在法院对案件作出最后裁判之前，存在造成无法弥补的损害的迫在眉睫的真实风险。

五. 结论(第 58-66 段)

因此，法院得出结论认为，指示采取临时措施的条件得到满足。因此，在作出最后裁判之前，法院有必要指示采取某些措施，以保护亚美尼亚所主张的上述权利。

法院回顾，根据《法院规约》，在提出关于采取临时措施的请求时，法院有权指示采取完全或部分不同于所请求采取的措施的措施。《法院规则》第 75 条第 2 款具体提到法院的这一权力。法院过去已经在若干场合行使过这一权力。

法院指出，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 2020 年 11 月 9 日的声明除其他外规定，“将提供纳戈尔诺-卡拉巴赫和亚美尼亚之间联系的”拉钦走廊“应继续处于俄罗斯联邦建立和平部队的控制之下”。声明还指出，“阿塞拜疆应保障沿拉钦走廊双向流动的人员、车辆和货物的安全”。

在本案中，法院在考虑了亚美尼亚所请求采取的临时措施的规定和案情后认定，指示采取的措施无需与所请求采取的措施相同。

法院得出结论认为，在对案件作出最后裁判之前，阿塞拜疆应根据《消除一切形式种族歧视国际公约》规定的义务，采取一切可以动用的措施，确保人员、车辆和货物在拉钦走廊双向畅通无阻地流动。

法院回顾，亚美尼亚请求法院指示采取措施，命阿塞拜疆“停止策划和支持阻塞拉钦走廊双向不间断自由流动的所谓‘抗议活动’”。法院认为，这项关于沿拉钦走廊流动的进一步措施没有根据。

法院还回顾，亚美尼亚请求法院指示采取一项措施，命阿塞拜疆“立即充分恢复并且不干扰或阻碍向纳戈尔诺-卡拉巴赫供应天然气和其他公用事业”。法院认为，亚美尼亚没有提供足够的证据证明阿塞拜疆正在干扰向纳戈尔诺-卡拉巴赫居民供应天然气和其他公用事业。因而，此一措施没有根据。

法院指出，其 2021 年 12 月 7 日命令中指示采取的临时措施仍然有效。它还重申，其“根据[《规约》]第四十一条发出的关于临时措施的命令具有约束力”，因而为临时措施所针对的任何一方创设了国际法律义务。

法院还重申，在本诉讼程序中作出的裁定决不会预先判定法院处理案件实质问题的管辖权问题，或与申请可否受理或案件实质问题本身有关的任何问题。裁定不影响亚美尼亚政府和阿塞拜疆政府就这些问题提出论据的权利。

六. 执行段落(第 67 段)

法院，

以十三票对二票，

指示采取以下临时措施：

在对案件作出最后裁判之前，阿塞拜疆共和国应根据《消除一切形式种族歧视国际公约》规定的义务，采取一切可以动用的措施，确保人员、车辆和货物在拉钦走廊双向畅通无阻地流动。

赞成：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、薛法官、鲁滨逊法官、萨拉姆法官、岩泽法官、诺尔特法官、查尔斯沃斯法官、布兰特法官；都德专案法官；

反对：优素福法官；基思专案法官。

*

优素福法官在法院命令后附上了声明；基思专案法官在法院命令后附上了声明。

*

* *

优素福法官的声明

优素福法官在其声明中反对继续以《消除一切形式种族歧视国际公约》的仲裁条款作为法院对不属《消除一切形式种族歧视国际公约》范围的主张的管辖权依据，他认为这是对该条款的滥用。他提及他在法院关于本案的 2021 年 12 月 7 日命令后附上的反对意见。他认为，亚美尼亚没有提供任何证据表明它所申诉的行为能够属于《消除一切形式种族歧视国际公约》的范畴，或者甚至是貌似可信的种族歧视行为。在优素福法官看来，现在是法院制止各国试图利用《消除一切形式种族歧视国际公约》作为对不属《公约》范畴的主张的管辖权依据的时候了：接受这类请求损害《消除一切形式种族歧视国际公约》的可信性，也有损于依赖其仲裁条款处理真正有关种族歧视的主张。

基思专案法官的声明

基思专案法官在同意驳回第一和三项请求措施的同时解释说，他对法院指示采取的第二项措施投反对票是基于四点论据。首先，他指出，根据三方声明的条款，控制拉钦走廊的是俄罗斯联邦建立和平部队。第二，基思专案法官认为，抗议行为不存在种族歧视的目的或效果，反而是行使若干公约所承认并反映在《消除一切形式种族歧视国际公约》本身的表达自由及和平集会自由的行为。第三，基思专案法官指出，阿塞拜疆代表在法院作出了对阿塞拜疆具有约束力的承诺。基思专案法官认为，这一陈述表明阿塞拜疆在当前情况下的持续承诺和其权力的限度。第四，基思专案法官提请注意法院对亚美尼亚提议的措施所施加的限制：阿塞拜疆“应采取一切可以动用的措施”，以确保沿走廊的流动畅通无阻。阿塞拜疆应如何履行这项措辞含糊的义务，又应如何确定违反这一义务的行为？