

171. 《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）

2008年10月15日的命令

2008年10月15日，国际法院对格鲁吉亚就《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）提交的指示临时措施的请求颁布了命令。法院特别指出，双方应停止采取任何种族歧视行为，不得采取任何赞助、保护或支持此类行为的行动；双方应为人道主义援助提供便利；并停止采取可能侵害双方各自权利或可能使争端恶化或扩大的任何行为。

法院组成如下：院长希金斯；副院长哈苏奈；法官兰杰瓦、史久镛、科罗马、比尔根塔尔、小和田、西马、通卡、亚伯拉罕、基思、塞普尔韦达•阿莫尔、本努纳、斯科特尼科夫；专案法官加亚；书记官长库弗勒。

*
* *

执行段落（第149段）如下：

“……

法院提醒各缔约国具有根据《消除一切形式种族歧视国际公约》履行义务的职责，指示以下临时措施：

A. 以八票对七票，

双方在格鲁吉亚南奥塞梯和阿布哈兹以及邻近地区应

- (1) 停止任何针对个人、群体或机构执行种族歧视的行为；
- (2) 制止任何人或任何组织赞助、保护或支持种族歧视的行为；
- (3) 无论何时何地，不论民族和族裔血统，尽一切力量确保，
 - (一) 人身安全；
 - (二) 个人在国境内行动和居住自由的权利；
 - (三) 保护流离失所者和难民的财产；

(4) 尽一切力量确保受其控制或影响的公关主管当局和公共机构不参与针对个人、群体或机构的种族歧视行为；

赞成：院长希金斯；法官比尔根塔尔、小和田、西马、亚伯拉罕、基思、塞普尔韦达•阿莫尔；专案法官加亚；

反对：副院长哈苏奈；法官兰杰瓦、史久镛、科罗马、通卡、本努纳、斯科特尼科

夫；

B. 以八票对七票，

双方应便利、而且不设置障碍来阻止为支持当地人口依据《消除一切形式种族歧视国际公约》所应有权利而提供的人道主义援助；

赞成：院长希金斯；法官比尔根塔尔、小和田、西马、亚伯拉罕、基思、塞普尔韦达·阿莫尔；专案法官加亚；

反对：副院长哈苏奈；法官兰杰瓦、史久镛、科罗马、通卡、本努纳、斯科特尼科夫；

C. 以八票对七票，

各方不得采取可能侵害对方在法院就本案做出的任何判决方面享有的权利，或可能致使提交法院的争端出现恶化或扩大或使其更难以解决的任何行为；

赞成：院长希金斯；法官比尔根塔尔、小和田、西马、亚伯拉罕、基思、塞普尔韦达·阿莫尔；专案法官加亚；

反对：副院长哈苏奈；法官兰杰瓦、史久镛、科罗马、通卡、本努纳、斯科特尼科夫；

D. 以八票对七票，

各方应告知法院其遵守上述临时措施的情况；

赞成：院长希金斯；法官比尔根塔尔、小和田、西马、亚伯拉罕、基思、塞普尔韦达·阿莫尔；专案法官加亚；

反对：副院长哈苏奈；法官兰杰瓦、史久镛、科罗马、通卡、本努纳、斯科特尼科夫。”

*

* *

副院长哈苏奈及法官兰杰瓦、史久镛、科罗马、通卡、本努纳和斯科特尼科夫在法院命令中附上了一份联合反对意见；专案法官加亚在法院命令中附上了一则声明。

*

* *

法院首先忆及，2008年8月12日，格鲁吉亚呈交了一份申请书，就指称俄罗斯联邦违反《消除一切形式种族歧视国际公约》（以下称“《种族歧视公约》”）事宜对后者提起诉讼。

法院称，为确立法院管辖权的依据，格鲁吉亚的申请书基于《种族歧视公约》第二

十二条，该条款规定：

“两个或两个以上缔约国间关于本《公约》之解释或适用之任何争端不能以谈判或本《公约》所明定之程序解决者，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。”

法院注意到，格鲁吉亚在其申请书中特别主张：

“俄罗斯联邦，通过其行使政府权力要素的机关、机构、人员和实体采取行动，并通过在其指导和控制下的南奥塞梯和阿布哈兹分裂势力，对格鲁吉亚共和国南奥塞梯和阿布哈兹地区的格鲁吉亚族人及其他族裔群体发动袭击，进行大规模驱逐，从而来实施、赞助和支持种族歧视行为”。

法院表示，2008年8月14日，格鲁吉亚提交了一份关于在法院做出诉讼判决前指示临时措施的请求，以维护格鲁吉亚根据《种族歧视公约》“保护其公民免于与分裂主义民兵和外国雇佣兵协同行动的俄罗斯武装部队的暴力歧视行为”的权利。

法院忆及，2008年8月15日，法院院长在向双方发送的一份公文提到了《法院规则》第74条第4款，并迫切呼吁双方“以适当方式行事，使法院就临时措施请求所发出的任何命令能产生适当效果”。

法院注意到，2008年8月25日，格鲁吉亚提交了一份“指示临时保护措施的修正请求”，其中提到“阿布哈兹和南奥塞梯的情形迅速变化”。

法院随即对2008年9月8日、9日和10日举行公开听讯会期间双方提出的论点进行了总结。

法院注意到，在听讯会结束之际，格鲁吉亚请求法院

“作为一项紧急事项，在根据案情对本案做出裁定前命令以下临时措施，以避免对格鲁吉亚族人根据《种族歧视公约》第二条和第五条享有的权利造成不可挽回的损害：

(a) 俄罗斯联邦应采取一切必要措施，确保任何格鲁吉亚族人或任何其他人员不会遭到暴力或强迫性的种族歧视行为，包括但不限于以死亡或人身伤害相威胁或造成此类行为、劫持人质和非法拘禁、破坏或掠夺财产，以及其他意欲将他们从格鲁吉亚南奥塞梯、阿布哈兹和/或邻近地区的家中或村庄驱逐出去的行为；

(b) 俄罗斯联邦应采取一切必要措施，防止团体或个人致使格鲁吉亚族人遭受强迫性种族歧视行为，包括但不限于以死亡或人身伤害相威胁或造成此类行为、劫持人质和非法拘禁、破坏或掠夺财产，以及其他意欲将他们从格鲁吉亚南奥塞梯、阿布哈兹和

/或邻近地区的家中或村庄驱逐出去的行为；

(c) 俄罗斯联邦应停止采取侵害格鲁吉亚族人充分、平等参与格鲁吉亚南奥塞梯、阿布哈兹和/或邻近地区公共事务的权利的任何措施。”

格鲁吉亚进一步请求法院“作为一项紧急事项，命令以下临时措施，以避免根据案情对本案做出裁定前对格鲁吉亚族人根据《种族歧视公约》第五条享有的权利造成不可挽回的损害：

(d) 俄罗斯联邦应停止采取因其族裔或国籍而拒绝从南奥塞梯、阿布哈兹以及邻近地区驱逐的格鲁吉亚族人和任何其他人口行使返回家园的权利的任何行动或支持此类任何措施；

(e) 俄罗斯联邦应制止任何团体或个人因其族裔或国籍阻止或妨碍从南奥塞梯、阿布哈兹以及邻近地区驱逐的格鲁吉亚族人和任何其他人员行使返回上述地区的权利的任何行动或支持此类任何措施；

(f) 俄罗斯联邦应停止采取侵害格鲁吉亚族人充分、平等参与格鲁吉亚南奥塞梯、阿布哈兹和/或邻近地区公共事务权利的任何措施。”

格鲁吉亚还请求法院命令：

“俄罗斯联邦应停止阻止向受其控制的领土上所有个人提供人道主义援助的行为，并应允许为这一援助提供便利，不论这些人族裔为何。”

法院指出，在听讯会结束之际，俄罗斯联邦对其立场做如下总结：

“首先：申请人设法在法院辩解的争端显然并非 1965 年《公约》所规定的争端。如果存在争端，也只是使用武力、人道主义法、领土完整方面的争端，绝对与种族歧视无关。

第二：即使是 1965 年《公约》规定的争端，指称的违反《公约》的行为也不在上述《公约》条款的管辖之下，特别是因为《公约》第二条和第五条不适用于域外行为。

第三：即使这种违反行为确有发生，但这也无法（甚至从初步看来也无法）归咎于俄罗斯，俄罗斯过去和现在从未在相关领土内行使超过设定门槛要求的控制行为。

第四：即使 1965 年《公约》能够适用（情况并非如此），1965 年《公约》第二十二条的程序性要求并未满足。此外，尚未提供并且本来就无法提供证据显示申请人在向法院提起诉讼前建议进行谈判或采用种族歧视委员会的机制。

第五：考虑到这些论点，法院明显缺乏受理本案的管辖权。

第六：如果法院不计成败地认为自身对该争端具有初步管辖权，那么我们认为申请人未能表明指示临时措施不可或缺的标准。尚未提供任何可信证据证实存在发生不可挽回损害的急迫风险，以及紧急情况。本案的情形无疑不需任何临时措施，特别是鉴于正在进行的冲突后解决进程。此外，力争采取的措施未能考虑到将要酌情处理的关键因素：2008年8月事件源于格鲁吉亚使用武力。

最后：不能批准申请人在请求中提出的临时措施，因为这些措施将给俄罗斯施加其无法履行的义务。俄罗斯联邦目前未对格鲁吉亚南奥塞梯和阿布哈兹或任何邻近地区实施有效控制。南奥塞梯和阿布哈兹各机关或私人团体以及个人的行为也不能归咎于俄罗斯联邦。倘若这些措施获得批准，则将会对本案的结果做出预先判断。”

法院称，俄罗斯联邦因此请求法院将本案从总表中撤销。

法院开始推理，首先它注意到根据《规约》，法院不自动管辖《规约》缔约国之间或有权向法院提起诉讼的其他国家之间的法律争端。《规约》的一个基本原则的确规定法院不能在未经上述国家同意其管辖权的情况下就国家之间的争端做出裁决。

法院接着忆及，关于指示临时措施请求，法院在决定是否指示这些措施前无须最终使自己确信法院根据案情对本案具有管辖权，然而法院可能不指示这些措施，除非申请人援引的条款初步看来似乎为可能确立法院管辖权提供了依据。

因为格鲁吉亚在那个阶段，仅设法根据《种族歧视公约》第二十二条款所载的仲裁条款确立法院的管辖权，法院解释其必须继续审查依据的管辖权条款是否的确为根据案情做出初步管辖权裁决提供依据，诸如倘若法院认为情形确实必要，将允许法院指示临时措施。

法院首先确定格鲁吉亚和俄罗斯联邦均为《种族歧视公约》缔约国。法院注意到格鲁吉亚于1999年6月2日毫无保留地交存了其加入书，苏维埃社会主义共和国联盟（苏联）于1969年2月4日在对《公约》第二十二条款提具保留的情况下交存了批准书，但是苏联于1989年3月8日撤销了该保留。法院补充道，作为继承苏联法人资格的国家，俄罗斯联邦是《种族歧视公约》毫无保留的缔约国。

法院然后称，双方对《种族歧视公约》中缔约国义务适用的领土范围持有不同意见：格鲁吉亚声称《种族歧视公约》在其适用领土方面不包括任何限制，因此“俄罗斯依《公约》承担的义务可扩展至可归咎于俄罗斯在格鲁吉亚领土，特别是阿布哈兹和南奥塞梯的行为和不行为”，而俄罗斯联邦声称《种族歧视公约》的条款不能适用于域外行为，

特别是《种族歧视公约》第二条和第五条不能管制一个国家在其国境外的行为。

法院注意到，《种族歧视公约》与其适用领土有关的一般性质不存在任何限制，还特别指出，《种族歧视公约》第二条和第五条均未载有具体的领土限制。法院因此认定，《种族歧视公约》中的这些条款类似该性质文书的其他条款，总体上似乎适用于缔约国在其领土外采取的行动。

法院指出格鲁吉亚声称争端涉及《种族歧视公约》之解释和适用，而俄罗斯联邦主张争端实际上与使用武力、不干涉和自决原则，以及违反人道主义法有关，法院解释称，法院需初步确定是否存在《种族歧视公约》第二十二条款含义范围之内的争端。

通过审查双方的意见，法院得出结论双方就《种族歧视公约》第二条和第五条是否适用于南奥塞梯和阿布哈兹事件存有分歧。因此，双方在《种族歧视公约》之解释和适用方面似乎存在争端。此外，法院称，格鲁吉亚指称的行为似乎与《种族歧视公约》规定的权利相抵触，即使包括人道主义法在内的其他国际法规则也可能涵盖指称的这些行为。法院认为这足以确定双方之间存在《种族歧视公约》条款规定的争端，这是法院具有《种族歧视公约》第二十二条款下初步管辖权的一个必要条件。

法院然后转到另一个问题，即《公约》第二十二条款所列程序性条件是否满足。法院忆及，第二十二条款规定与《种族歧视公约》之解释或适用有关的争端如果“不能以谈判或本《公约》所明定之程序解决”，则可提交法院。法院注意到，格鲁吉亚声称这一措词不代表在法院可受理争端前用尽所有条件，并且按照格鲁吉亚所述，双方已就构成《公约》主题的问题举行过双边讨论和谈判。法院还称，俄罗斯联邦辩称，依据《种族歧视公约》第二十二条款，此前的谈判或诉诸《种族歧视公约》下的程序构成了法院受理本案的一个必不可少的前提，但双方就与《种族歧视公约》有关的问题未举行过任何谈判，并且格鲁吉亚也未按照《公约》规定的程序将任何此类问题提请消除种族歧视委员会注意。

法院表示，按一般含义，第二十二条款中“任何争端……不能以谈判或本《公约》所明定之程序解决”的措词并不表明《公约》框架内的正式谈判或诉诸第二十二条款提及的程序构成在法院受理前需履行的前提。然而，法院认定第二十二条款的确表明原告方本应进行一些尝试，努力与被告方着手讨论将属于《种族歧视公约》管辖的问题。法院称，从诉讼文件显然可看出这些问题是在双边接触中提出，并且在提出申请书前这些问题显然未经谈判得到解决。法院还补充道，提出本申请书前，格鲁吉亚在向联合国安全理事

会所做的几次陈述中曾提出同样问题，并且俄罗斯联邦就问题发表过意见，因此，俄罗斯联邦已获悉格鲁吉亚在这一问题上的立场。法院接着说，在双边或多边背景下尚未明确提及《种族歧视公约》这一事实不会阻止法院根据《公约》第二十二条受理争端。

鉴于上文所述，法院认为由于争端的主题与《公约》“之解释或适用”有关，初步看来法院具有《种族歧视公约》第二十二条规定的管辖权。

法院指出，法院根据《规约》第四十一条指示临时措施的权力将在法院做出判决前维护各方各自权利作为宗旨，以便确保在司法程序中不对作为争端主题的权利造成不可挽回的侵害。法院进一步表示，在审议这一请求时，法院必须关注维护随后可能被法院裁定为属于申请人或被告方的权利。法院补充道，必须在指称的权利与根据案情向法院提起诉讼的主题之间建立联系，因为保护指称的权利是正在力争的临时措施的主题。

在忆及各方的论点后，法院称，《种族歧视公约》第二条和第五条打算通过责成缔约国采取其中规定的某些措施保护个人免受种族歧视；《种族歧视公约》缔约国有权要求一缔约国按照《公约》第二条和第五条赋予的具体义务遵守《公约》；并且尊重个人权利、《种族歧视公约》规定的缔约国义务与缔约国寻求遵守《公约》的权利之间存在相关性。法院认定，格鲁吉亚在指示临时措施请求中援引，并寻求通过请求予以保护的权利（即《种族歧视公约》第二条和第五条规定的权利）与格鲁吉亚为了诉讼而提供的案情有着充分的联系。法院补充道，正是根据声称的权利，法院必须重点考虑格鲁吉亚指示临时措施请求。

法院接着说，根据《规约》第四十一条，“假定在司法程序中不会对争端的主题——权利——造成不可挽回的侵害”，法院则有权指示临时措施，并且只有在出现紧急情况，即某种意义上而言，在法院做出最终判决前，的确可能发生损害任何一方权利的行为的风险，法院才可行使这一权力。

法院称，格鲁吉亚声称“鉴于俄罗斯联邦在南奥塞梯、阿布哈兹以及邻近地区的所为，迫切需要提供临时措施”，因为这些区域的格鲁吉亚族人“面临暴力驱逐、死亡或人身伤害、劫持人质和非法拘禁，以及对其房屋和其他财产遭受摧毁或损失的急迫风险”，“此外，已被迫逃走的格鲁吉亚族人返回家园的前景迅速恶化”。格鲁吉亚还主张“本质上不可挽回的损害对争端中的权利构成了威胁”，因为“任何理赔、补偿均无法弥补对那些权利造成的严重侵害”。

法院指出，俄罗斯联邦认为“格鲁吉亚未确定《种族歧视公约》第二条和第五条可

适用于俄罗斯的任何权利（然而却广泛引用）面临遭受不可挽回的损害的‘严重风险’”。关于 2008 年 8 月事件，俄罗斯联邦表示“能够合理、可信依赖的事实”与格鲁吉亚主张的权利面临严重风险的情况矛盾，因为，首先，武装行动已导致“所有相关各方的武装部队人员死亡、所有族裔平民身亡以及所有族裔的人员大量转移”；第二，“武装行动目前已经停止，所有族裔平民正在返回位于前冲突地带的家园，尽管并非所有人如此”。俄罗斯联邦提及 2008 年 8 月 12 日宣布停火，以及俄罗斯联邦和法国总统于该天通过了和平解决冲突的六项原则，并“在欧安组织和欧洲联盟参与下，通过俄罗斯调解”，格鲁吉亚总统以及南奥塞梯和阿布哈兹领导人于 2008 年 8 月 13 日至 16 日随后签署了该原则。俄罗斯联邦还提到“向欧安组织以及欧洲联盟和萨科齐总统提交了积极的意见书……”，并称，按照 2008 年 9 月 8 日宣布的补充原则，200 名欧洲联盟监察员将被派往南奥塞梯和阿布哈兹缓冲区，俄罗斯维和部队随后将全部撤离。

法院坚持道，为了就指示临时措施的请求做出决定，法院未被要求确定违反《种族歧视公约》行为是否存在，而是确定这些情形是否需要指示临时措施以保护《种族歧视公约》规定的权利。法院注意到，所述权利，特别是《种族歧视公约》第五条（b）款和（d）（i）款规定的权利具有受到侵害即为不可挽回的性质。

法院指出，法院了解南奥塞梯、阿布哈兹和邻近地区的局势较为异常和复杂，并注意到权力划分始终不确定。根据提交的诉讼文件的信息，法院认为最近冲突波及地区的格鲁吉亚族人仍然易受影响。法院称，格鲁吉亚南奥塞梯、阿布哈兹以及邻近地区的局势不稳定，并且可能会迅速变化。考虑到目前的紧张局势以及没有解决该地区冲突的总体方案，法院认为奥塞梯族人和阿布哈兹族人仍然易受影响。法院补充道，虽然目前正在解决该地区难民和境内流离失所者的问题，但其尚未得到全面解决。

根据上文所述，关于上述族裔群体，法院认定本案中讨论的权力面临可能遭到不可挽回的侵害的急迫危险。

法院忆及，《种族歧视公约》缔约国“谴责种族歧视行为，并承诺立即通过所有适当方式奉行各种形式的消除种族歧视的政策”。在法院看来，提请法院注意到的情况中存在正在从事种族歧视行动的严重危险，不管过去任何此类行动是否在法律上可归咎于它们，格鲁吉亚和俄罗斯联邦均负有尽其所能确保今后任何此类行动不再发生的明确义务。

法院解释道，保护构成本争端主题的《种族歧视公约》下的权利要求指示措施，法

院对此感到满意。法院表示，根据《规约》，在提出临时措施请求时，法院有权指示与所请求的措施完全或部分不同的措施，或向已提交请求一方指示的措施。

通过审议格鲁吉亚请求的临时措施条款，法院解释道，法院的确定，在本案情况下，将指示的措施与格鲁吉亚请求的措施并不相同。根据其收到的材料，法院认为向双方指示措施较为适宜。

法院忆及，法院《规约》第四十一条规定的临时措施命令具有约束力，因此设定了要求双方均予以遵守的国际法律义务。

法院总结指出，应指示临时措施请求做出的决定决不会对法院处理本案案情的管辖权问题，或与申请书的受理有关，或与案情本身有关的任何问题做出预先判断。

*

* *

副院长哈苏奈和法官兰杰瓦、史久镛、科罗马、通卡、本努纳以及斯科特尼科夫的联合 反对意见

1. 副院长哈苏奈和法官兰杰瓦、史久镛、科罗马、通卡、本努纳以及斯科特尼科夫对本命令投了反对票，因为他们认为本案不满足指示临时措施的必要条件。

2. 虽然指示临时措施的权力为司法职能所固有，但法官称，法院必须使自身确信指示所需的条件均已满足。他们指出，法院必须确保至少具有初步管辖权，并且已经满足存在不可挽回的损害和紧急情况风险的标准。他们指出，双方在两个问题上存有分歧：即，双方对《消除一切形式种族歧视国际公约》（《种族歧视公约》）之解释或适用是否存在争端；以及争端不能“以谈判或（本）《公约》所明定之程序”解决的前提是否已经满足。

3. 联合反对意见的作者认为，在法院受理前肯定存在《种族歧视公约》之适用方面的争端。然而，他们认为格鲁吉亚归咎于俄罗斯联邦的行为不太可能属于《公约》条款的管辖范围。他们表达了在这一点上与多数人存在的分歧，大多数人欣然仅注意到争端似乎存在，而未证明格鲁吉亚指称的行动属于《种族歧视公约》的范围。

4. 关于《种族歧视公约》第二十二条规定的谈判的前提问题，联合反对意见的作者持反对意见，大多数人的结论是双方的双边接触以及格鲁吉亚向安理会所做的陈述履行了这一前提。他们解释道，这种接触需要尊重《种族歧视公约》的实质，即《公约》之解释或适用，并且法院应自问是否已经举行谈判，如果已经举行，是否可能产生了结果。

5. 至于与诉诸《种族歧视公约》第二十二条所提及的程序有关的前提，联合反对意见的作者指出，法院自身仅限于注意格鲁吉亚和俄罗斯联邦均未声称已提请消除种族歧视委员会注意争端中的问题。他们认为，大多数人对这一问题的解释证实在确保《公约》规定的程序的情况下，均不会首先尽力利用第二十二条的一般意义及其鼓励尽量多数国家服从法院管辖权的宗旨和目的。

6. 最后，七名法官表示，本命令未能表明存在对格鲁吉亚依《种族歧视公约》享有的权利造成不可挽回的损害的任何风险或紧急情况。他们推断执行条款会重申这一缺陷，因为法院最终要求双方尊重本《公约》，并责成双方在有无临时措施的情况下的任何情况下均需如此。

法官加亚的声明

专案法官加亚在其声明中解释道，虽然他投票赞成所有临时措施，包括 A 项下的措施，但他不认为向申请国指示措施的条件已经满足。被告国未辩解在阿布哈兹、南奥塞梯或邻近地区，受其控制或影响的格鲁吉亚当局或个人、团体或机构的行为可能会带来风险，即对《种族歧视公约》赋予的权利造成不可挽回的损害。法院在评价该风险时也未提供充分解释（见第 143 段）。