

国际法院针对俄乌冲突“防止争端加剧”临时措施分析

张琪悦

【内容摘要】 国际法院在乌克兰诉俄罗斯案中做出采取临时措施的指示，将“防止争端加剧”义务施予双方。“防止争端加剧”作为本案法官达成一致意见的临时措施，相较于国际法院的其他临时措施具有相对独立性与特殊性。国际法院对这项临时措施的论证持较宽松的标准，并可以根据实际需要适当调整义务主体与内容，反映出国际法院拥有自由裁量权及其作为联合国和国际社会最重要的司法机构承担的重要职责。国际法院在本案中及时采取临时措施，对于避免争端加剧或扩大，以及促进国际争端的和平解决具有积极意义。但“防止争端加剧”临时措施的执行面临困难，原因在于《国际法院规约》和《国际法院规则》未对不执行临时措施的后果予以明确，通过联合国安理会保障本案临时措施实施不具有可行性，国际法院不存在执行机制也直接影响执行效果，国际法院的职责定位导致其难以解决引发俄乌冲突的本质争议。未来，当事双方应当明确临时措施的法律约束力，充分发挥联合国体系及其各机构的职能，并综合运用法律、政治、外交等多重途径，共同推动争端的和平解决。

【关键词】 俄乌冲突 国际法院 临时措施 防止争端加剧

【作者简介】 张琪悦，上海国际问题研究院全球治理研究所助理研究员（上海 邮编：200233）

【中图分类号】 D813.4

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2022)04-0114-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202204007

在俄乌冲突爆发后,乌克兰迅速寻求司法救济途径,依据《防止及惩治灭绝种族罪公约》(以下简称“《公约》”)第9条,以两国关于《公约》解释、适用与实施存在争端为由,向国际法院提起诉讼,请求国际法院采取临时措施,防止争端造成不可修复的损害。国际法院对本案举行听证并遵循相关程序做出采取临时措施的指示,要求俄罗斯立即停止在乌克兰境内的军事行动,维护乌克兰与地区和平。^① 本案后续将进入程序与实体审理阶段。

在本案中,国际法院颁布临时措施有如下特点。首先,本案的临时措施具有及时性。在申请受理后,国际法院迅速做出反应,与先前相似性质的案件相比更及时。其次,对于“防止争端加剧”这一单项临时措施,国际法院法官达成一致赞同意见,^② 有防止争端加剧与扩大的共同愿望。再次,尽管该项申请由乌克兰提出,但国际法院将“防止争端加剧”的义务施加于双方,意在保护各国权利,体现出国际法院在法律允许的范围内积极发挥作用,对通过法律途径和平解决国际争端具有重要现实意义。尽管国际法院迅速做出采取临时措施的指示,满足了乌克兰寻求法律救济的预期,但临时措施并未得到执行,俄罗斯在乌克兰的特别军事行动仍在继续,争端仍在加剧与扩大。

本文在分析国际法院对本案论证过程的基础上,选取法官达成共识且各界关注度较高的“防止争端加剧”这项措施作为切入点,梳理学界对国际法院临时措施的法律依据、启动条件、法律性质、遵守与执行研究,^③ 结合有关学者关于国际法院有权颁布临时措施防止争端加剧,^④ 以及武装冲突中的临时措施的研究成果,^⑤ 论证“防止争端加剧”措施的相对独立性与在争端解决中的重要意义,分析这项措施在本案中未能得到执行的原因,研究其如

① ICJ, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, (Ukraine v. Russian Federation)*, Provisional Measures, Order of March 16, 2022, para. 5.

② ICJ, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, para. 86.

③ 邵沙平、冯雅因:《国际法院指示临时措施法律问题研究》,《外交评论》2012年第2期,第143—149页。

④ Palchetti Paolo, “The Power of the International Court of Justice to Indicate Provisional Measures to Prevent the Aggravation of a Dispute,” *Leiden Journal of International Law*, Vol. 21, No. 3, 2008, pp. 623-642.

⑤ Gentian Zyberi, “Provisional Measures of the International Court of Justice in Armed Conflict Situations,” *Leiden Journal of International Law*, Vol. 23, No. 3, 2010, pp. 571-584.

何在本案及国际法未来发展中实现预期，探讨发挥国际法院在和平解决国际争端中预期作用的路径。

一、“防止争端加剧”临时措施广泛适用且具有约束力

“防止争端加剧”的临时措施作为在国际司法案件特别是武装冲突中广泛适用的临时措施，其不仅有效而且具有法律约束力。这项措施意在避免争端各方在国际法院审理过程中使争端加剧，并造成无法挽回的后果，其重要性不言而喻。

（一）“防止争端加剧”临时措施在国际法院案件中广泛适用

“防止争端加剧”临时措施在不少案件（特别是涉武装冲突案件）中被反复适用，是国际法院惯常采取的保护当事国的途径。早在 1986 年布基纳法索和马里边界争端案中，国际法院对争端双方均做出了采取临时措施的要求，以避免两国在争议区域内的武装冲突中产生更多损害。具体措施包括避免双方采取任何可能阻碍国际法院判决执行的行动，避免阻碍在当前案件中搜集证据，撤出军队，避免越界的领土管理行为。^① 尽管国际法院在该案中并未明确将以上措施概括为“防止争端加剧或扩大”，但所列举的四项具体措施均意在实现这一目的，在当时具有新颖性。^②

在 1996 年喀麦隆诉尼日利亚陆地与海洋界限案中，国际法院考虑到在存在争端的领土上开展武装行动有可能损毁与本案有关的证据，认为该案争端有再度加剧或扩大的危险，将导致涉及的问题更难以解决。由此，国际法院认为，可以依据《国际法院规约》（以下简称“《规约》”）第 41 条的要求，结合实际情况，采取独立于各方提出保障特定权利的临时措施。各方应确保不采取任何行动，特别是不采取武装行动，防止争端加剧或扩大，避

^① ICJ, Frontier Dispute, Burkina Faso/Mali, Provisional Measures, Order of 10 January 1986, I.C.J. Reports 1986, pp. 7-11, paras. 8, 27.

^② J. G. Merrills, “Interim Measures of Protection in the Recent Jurisprudence of the International Court of Justice,” *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 44, No. 1, 1995, pp. 90-146.

免在未来对各国权利造成危害。^①

类似地，在 2000 年刚果诉乌干达案中，国际法院也采取相同的措施，要求各方必须防止与限制任何行动，特别是可能侵犯他方权利的武装行动，并且防止争端加剧或扩大致使争端更难以解决。国际法院在以上两案中不仅采取“防止争端加剧或扩大”的临时措施，也表明该项措施独立于各方提出的意在保护其特定权利的措施。^② 自此，“防止争端加剧”这一措施在武装冲突案件中得以确立并广泛适用，成为保护各国权利的有效举措，在一定程度上区别于其他类别的临时措施。

国际法院在本案中做出停止当前军事行动、不进一步采取军事行动、双方防止争端加剧或扩大的临时措施，遵循国际法院在先前案件中的基本逻辑与论证思路，成为国际法院在处理类似案件的惯常做法，具有普遍性。

（二）“防止争端加剧”临时措施具有法律约束力

尽管先前国际法院未对临时措施是否具有法律约束力问题明确表态，但是在 2001 年拉格朗案的判决中，国际法院明确指出，如果认为临时措施不具有法律约束力，则违背了《规约》的目的和宗旨及第 41 条的意图，^③ 首次明确临时措施具有法律约束力。在拉格朗案后，国际法院在后续案件中不断重申临时措施的法律约束力，要求相关国家履行国际法义务，违反义务将引发国家责任。例如，2008 年针对格鲁吉亚诉俄罗斯关于《消除一切形式的种族歧视国际公约》适用案，国际法院对争端双方做出采取临时措施的指示，^④ 引用拉格朗案判决明确临时措施具有法律约束力，^⑤ 又援引刚果诉乌干达案补充说明临时措施为争端双方确定了法律义务，双方均应遵守。^⑥

^① ICJ, Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria, (Cameroon v. Nigeria), Provisional Measures, Order of 15 March 1996, I.C.J. Reports 1996, pp. 22, 24, paras. 41, 49.

^② ICJ, Armed Activities on the Territory of the Congo, (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Provisional Measures, Order of 1 July 2000, I.C.J. Reports 2000, pp. 128-129, paras. 44, 47.

^③ ICJ, LaGrand, (Germany v. United States of America), Judgment, I.C.J. Reports 2001, pp. 502, 506, paras. 102, 109.

^④ ICJ, Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, (Georgia v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 15 October 2008, I.C.J. Reports 2008, p. 397, para. 147.

^⑤ ICJ, LaGrand, para. 109.

^⑥ ICJ, Armed Activities on the Territory of the Congo, para. 263.

“防止争端加剧”作为临时措施的一种，也自然具有法律约束力。国际法院采取这一特定的临时措施，其目的也是为了执行。国际法院在本案中也援引拉格朗案，明确表示“根据《规约》第 41 条，临时措施具有法律约束力，为俄乌双方创设了义务”^①。尽管国际法院并未明确“防止争端加剧”临时措施的具体执行方式，但根据布基纳法索与马里领土边界案中具体采取临时措施的事项，武装冲突中的临时措施通常包括敦促双方签订停火协议，命令武装部队从争端区域撤离，避免争端当事国越界的领土管理行为，避免阻碍国际法院搜集证据与影响未来双方执行判决。^② 上述具体措施意在保护双方权利，特别是保障在军事上处于不利地位的国家的权利。^③ 如果当事国违反临时措施，国际法院有权在案件最后判决中对违反临时措施的法律后果做出判断，确保司法审判的强制力。^④

二、“防止争端加剧”临时措施相对独立且具有现实意义

国际法院根据申请国的请求，决定采取临时措施的情况较为普遍。通过对司法实践与学者著述的广泛梳理可知，国际法院采取临时措施有如下判断标准：对案件具有初步管辖权（*prima facie jurisdiction*），申请国的请求达到合理性与可信性（*plausible*）的程度，申请国的权利主张与临时措施之间存在密切联系（*link*），临时措施具有紧急性（*urgency*）且不采取临时措施将导致不可修复的风险与损害（*irreparable prejudice*）。

在当前的俄罗斯诉乌克兰案中，“防止争端加剧”与乌克兰提出的其他临时措施之间既有联系又有区别。联系在于，“防止争端加剧”是乌克兰临时措施请求中的第 3 项，其基本逻辑遵循国际法院关于各类临时措施的一般性判断标准。区别在于，尽管法官针对申请国乌克兰提出的临时措施是否满

① ICJ, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, para. 84.

② ICJ, *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria*, paras. 41, 49.

③ Gentian Zyberi, “Provisional Measures of the International Court of Justice in Armed Conflict Situations,” p. 571.

④ 薛捍勤：《国际法治的挑战》，《国际经济法学刊》2021 年第 3 期，第 7 页。

足以上要件持有不同意见,但最终一致同意做出“防止争端加剧”的临时措施,并将义务主体扩展至双方,反映出该项临时措施具有相对独立性。^①

尽管现有观点对“独立性”存在不同理解,但总体可归纳为三种情况。一是国际法院可根据需要自主决定是否采取“防止争端加剧”措施,而不必完全受制于申请国关于临时措施请求是否具有合理性并且在审理中是否能够得到支持。二是国际法院无须采取与临时措施构成要件完全相同的证明标准对是否决定采取“防止争端加剧”的临时措施做出判断。相对宽松的判断标准更有助于实现保护各国权利的根本目的。^②三是国际法院可根据实际需要,对临时措施的主体、内容等做出调整与补充,有助于满足实践所需。

(一) 国际法院对证明“防止争端加剧”临时措施的要件持宽松标准

关于“防止争端加剧”临时措施是否应当与其他临时措施采取相同的判断标准,学界与国际司法实践中存在不同意见。部分学者认为,“防止争端加剧”的临时措施不需要与其他临时措施采取相同的判断标准。^③这一观点在本案中得到证实。国际法院分析认为,无需对乌克兰寻求保护的权利的合理性、可信性的联系做出判断,而是直接做出认同乌克兰提出的第3项“防止争端加剧或扩大”的临时措施的申请,意在避免争端更难以解决。^④下文以临时措施的各项判断标准为基础,分析国际法院如何做出“防止争端加剧”这项措施的决定。

第一,国际法院判断对本案具有初步管辖权是决定采取临时措施的前提。国际法院在临时措施阶段的初步管辖权与程序审理阶段对管辖权判断的根本区别在于,在临时措施阶段,申请国仅需要从表面上为管辖权的建立提供依据,而无须以绝对的方法证明案件事实的管辖权的条件已经满足。^⑤国

① Palchetti Paolo, “The Power of the International Court of Justice to Indicate Provisional Measures to Prevent the Aggravation of a Dispute,” p. 626.

② Palchetti Paolo, “The Power of the International Court of Justice to Indicate Provisional Measures to Prevent the Aggravation of a Dispute,” p. 626.

③ Inna Uchkunova, “Provisional Measures before the International Court of Justice,” *Law and Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 12, No. 3, 2013, pp. 391-430.

④ ICJ, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, para. 63.

⑤ ICJ, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, para. 24.

际法院需要判断的重点在于，申请国乌克兰的请求是否属于《公约》规定范围内的事务，即是否具有属事管辖权（*ratione materiae jurisdiction*）。^①

法官确定国际法院具有管辖权的依据在于乌克兰与俄罗斯均为《公约》缔约国，《公约》第 9 条对两国具有法律约束力。如果能证明俄乌双方存在关于《公约》解释、适用与实施的争端，国际法院能够判令其对本案具有初步管辖权。国际法院在此前一系列案件中将“争端”定性为双方“关于法律与事实的观点存在不同意见，以及法律观点与利益之间的冲突”^②，并且一方的主张要被另一方强烈反对。^③ 为判断本案是否确实存在关于种族灭绝的争端，国际法院引用冈比亚诉缅甸案的判决，认为需要将双方声明与文件交换，^④ 以及将多边场合的意见交换情况纳入考量范围，^⑤ 并特别注意根据此类声明和文件发起者的意图与实际的接受者及其具体内容做出判断。^⑥

国际法院注意到，自 2014 年至乌克兰提起本案诉讼以来，俄罗斯在官方声明中正式提到了乌克兰在卢甘斯克和顿涅茨克的种族灭绝行为。面对俄罗斯的指控与军事行动，乌克兰外交部于 2022 年 2 月 26 日发表声明做出回应，阐述乌克兰“坚决否认俄罗斯的种族灭绝主张”。^⑦ 双方所持论点与理由成为国际法院判断本案争端性质的重要依据。

当前，决定是否采取临时措施，国际法院无须判断两国是否发生违反《公约》义务的情形，这一事项是实体阶段审理的重点。在临时措施阶段，法院仅需明确乌克兰诉求是否属于《公约》范围内的事项。国际法院在以上列举的声明和文件中关于争端事由的表述就已具有较强的倾向性。在分析中，国

① ICJ, *Jadhav, (India v. Pakistan)*, Provisional Measures, Order of 18 May 2017, I.C.J. Reports 2017, p. 239, para. 30.

② PCIJ, *Mavrommatis Palestine Concessions (Greece v. Britain)*, Judgment No. 2, 30 August 1924, p. 11.

③ ICJ, *South West Africa, (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa)*, Preliminary Objections, Judgment of 21 December 1962, I.C.J. Reports 1962, p. 328.

④ ICJ, *Questions Relating to the Obligation to Prosecute or Extradite, (Belgium v. Senegal)*, Judgment of 20 July 2012, I.C.J. Reports 2012, pp. 443-445, paras. 50-55.

⑤ ICJ, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, paras. 51, 53.

⑥ ICJ, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Provisional Measures, Order of 23 January 2020, I.C.J. Reports 2020, p. 20, para. 26.

⑦ ICJ, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, para. 42.

际法院援引尼加拉瓜诉美国军事与准军事行动案的判决,认为对争端的认定不需要在国家间的沟通中明确表达违反某个条约的义务,^① 通常仅需要达到国家违反责任的证明标准即可,但必须明确争端与条约内容相关。^②

国际法院认为,根据既有证据,能够证明争端与《公约》内容相关。一方面,关于乌克兰在证明管辖权基础时所援引的《公约》第9条,即“缔约国间关于本公约的解释、适用与实施的争端,包括关于某一国家对于灭绝种族罪或第3条所列任何其他行为的责任的争端,经争端一方的请求,应提交国际法院。”法院认为这能够证明它对本案具有初步管辖权。^③ 另一方面,法院也充分考虑到俄罗斯的主张,即“特别军事行动”是基于《联合国宪章》第51条与习惯国际法。对于以上两种主张,国际法院认为,某个特定行为可能会引发在多个条约范围内的争端。^④ 即使“特别军事行动”可诉诸《联合国宪章》与习惯国际法解决,但也不能将其视为阻碍乌克兰根据《公约》解释、适用与实施的争端建立初步管辖权的理由。^⑤ 基于上述论断,根据《公约》第9条,国际法院裁定可以建立初步管辖权。^⑥

然而,确实也存在国际法院在缺乏初步管辖权的情况下仍采取“防止争端加剧”临时措施的案例。在使用武力合法性的系列案件中,面对前南联盟请求国际法院做出停止武装行动指示的请求,尽管国际法院认为其对该案缺乏初步管辖权,^⑦ 但仍呼吁各国尊重它们在国际法下的义务,不使争端加剧

① ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Jurisdiction and Admissibility, Judgment of 26 November 1984, I.C.J. Reports, pp. 428-429, para. 83.

② ICJ, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Preliminary Objections, Judgment of 1 April 2011, I.C.J. Reports 2011, para. 30.

③ ICJ, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, para. 45.

④ ICJ, *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Preliminary Objections, Judgment of 3 February 2021, I.C.J. Reports 2021, para. 56.

⑤ ICJ, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, para. 47.

⑥ ICJ, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, para. 49.

⑦ ICJ, *Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Belgium)*, Provisional Measures, Order of 2 June 1999, I.C.J. Reports 1999, p. 139, para. 45.

或扩大。^① 因此，部分法官认为，尽管国际法院缺乏初步管辖权，但仍有权力指示采取临时措施。克里斯托弗·威拉曼特里法官（Christopher Weeramantry）在反对意见中强调，国际法院有管辖权要求各方采取所有必要措施防止局势的恶化，恢复和维护该区域的国际和平与安全。^② 韦列谢京法官（Vereshchetin）的反对意见更进一步，认为即使国际法院最终得出结论，由于《规约》的限制，不能依据第 41 条采取临时措施，但国际法院作为联合国最重要的司法机构，至少具有与生俱来的权力，立即呼吁其他国家不使争端扩大或加剧，使其行为遵守《联合国宪章》的义务。^③ 史久镛法官在反对意见中认为，无论国际法院在初步管辖权问题上得出何种结论，从法律角度而言，国际法院有正当理由依照申请国的请求指示采取临时措施，呼吁当事国遵守其在《联合国宪章》及所有其他国际法（包括国际人道法）下的义务，至少遵守不使争端加剧或扩大的义务。根据《联合国宪章》，国际法院是联合国主要司法机构，其《规约》是《联合国宪章》整个体系中的一部分；考虑到《联合国宪章》的宗旨和原则的实质，包括第六章“和平解决国际争端”，国际法院被赋予在联合国总体框架内发挥维护国际和平与安全的作用，这是国际法院行使司法机构职责的表现。^④

尽管国际法院法官对于指示采取“防止争端加剧”的临时措施是否需要以初步管辖权作为基础持有不同的观点，但在多数案件中，法官持更谨慎的态度，更倾向于以初步管辖权这一要求得到满足作为前提。例如，在刚果诉乌干达武装冲突案中，国际法院认为需要满足初步管辖权才能采取临时措施，并且该案中“防止争端加剧”的临时措施也在这一前提下做出。^⑤ 但无论在先前的司法实践中，还是在本案的背景下，即使是对国际法院具有初步管辖权持反对意见的法官，也均赞同国际法院做出“防止争端加剧”临时措

① ICJ, *Legality of Use of Force*, (Yugoslavia v. Belgium), p.140, para. 49.

② ICJ, *Legality of Use of Force* (Yugoslavia v. Belgium), *Provisional Measures*, Order of 2 June 1999, *Dissenting Opinion of Vice-President Weeramantry*, p. 202.

③ ICJ, *Legality of Use of Force*, (Yugoslavia v. Belgium), *Provisional Measures*, Order of 2 June 1999, *Dissenting Opinion of Judge Vereshchetin*, p. 209.

④ ICJ, *Legality of Use of Force*, (Yugoslavia v. Belgium), *Provisional Measures*, Order of 2 June 1999, *Dissenting Opinion of Judge Shi*, p. 207.

⑤ ICJ, *Armed Activities on the Territory of the Congo*, paras. 44, 47.

施的指示，印证了该项措施的相对独立性，避免对各方权利造成损害。^①

第二，对合理性与可信性的争议并不必然阻碍“防止争端加剧”这项临时措施的作出。合理性与可信性的内在逻辑在于，国际法院在做出实体裁决前，有权并应当保护各方权利不受损害，对后续可能被判定属于任何一方的权利予以保障。^② 国际法院只有在确信请求采取临时措施的一方所主张的权利至少是合理与可信的情况下，才有权行使这一权力。^③

合理性与可信性的证明标准并不要求国际法院确定乌克兰请求保护的权利是否存在，也不要求确认俄罗斯是否存在违反《公约》的行为，更无须在此阶段对事实部分明确审查，况且在当前条件下国际法院也很难掌握在争端国家领土内关于灭绝种族罪的证据；这一阶段仅需要国际法院判断乌克兰主张与寻求保护的权利是否达到具有合理性和可信性的程度。^④ 对此，国际法院在本案中并未以大量篇幅论证合理性与可信性的标准是否成立。^⑤

针对乌克兰的第1与第2项临时措施，国际法院能够确认乌克兰申请采取措施与其意图保护的权利存在联系；针对第3项与第4项临时措施，即“防止争端加剧”与定期汇报义务，国际法院认为，这两项临时措施与乌克兰权利主张的合理性与可信性之间的联系并不需要建立，并且乌克兰也确实需要国际法院做出指示，保证其避免受到不可修复的损害，避免使争端更加难以解决。由于本案存在的联系较为明确，国际法院省略了对这一构成要件的书面论述，而直接做出了判断。^⑥

① Palchetti Paolo, “The Power of the International Court of Justice to Indicate Provisional Measures to Prevent the Aggravation of a Dispute,” p. 642.

② ICJ, Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, para. 50.

③ ICJ, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, para. 43.

④ ICJ, Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, para. 51.

⑤ 国际法院认为，《公约》第1条赋予各国防止与惩治种族灭绝的义务，但并未明确能够采取哪些措施履行义务。各国应当秉持善意，在国际法与《联合国宪章》允许的范围内行动；也有权依据《公约》第8条“提请联合国的主管机关遵照《联合国宪章》，采取其认为适当的行动”，及第9条“经争端一方的请求，应提交国际法院”。综上，国际法院认为，俄罗斯是否有权以防止与惩治种族灭绝罪为由，在乌克兰境内使用武力，是值得怀疑的；乌克兰有合理和可信的权利要求避免成为俄罗斯军事行动的目标。

⑥ ICJ, Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, para. 63.

在本案合理性与可信性的判断中，薛捍勤法官所持的反对意见同样需要引起高度关注。在她看来，乌克兰的主张最终可归结为一个问题：在种族灭绝案件中，国际法是否允许诉诸武力。本案的实质争议是使用武力的合法性问题，而非关于灭绝种族罪，而争议的问题属于一般国际法范畴。因此，薛法官认为，根据《公约》，乌克兰主张的权利不具有合理性与可信性，^① 并且国际法院在临时措施阶段就已经将案件的事实部分前置做出判断，^② 由此合理性与可信性的要件不满足。但即使在对合理性与可信性的判断结果持不同态度的前提下，薛法官也投票赞同采取“防止争端加剧”临时措施，反映出在特定情况下，法官对于合理性与可信性的争议并不必然阻碍指示采取此项临时措施，从而印证了这项措施具有独立性的特点。即使采取了这项临时措施，但其潜在的合理性与可信性争议也将成为影响其能否最终得以有效落实的重要因素。

第三，国际法院对于风险是否达到不可修复程度的判断倾向于使用宽松标准。通常情况下，申请国面临的损害具有紧急性与不可修复性是采取临时措施的前提。在本案判断“防止争端加剧”临时措施的过程中，法官放宽了对造成“不可修复的损害”的证明标准，并未要求风险将造成不可修复的损害，仅需证明争端导致的损害有加剧的危险。^③ 在实践中，国际法院并没有明确的标准用以测试是否存在争端加剧的可能性，而只能结合个案的具体情况来判断是否存在争端扩大的风险。^④ 国际法院认为，在本案做出判决之前，俄乌双方在任何时候都面临实际的、迫在眉睫的风险甚至是不可修复的后果，因此“情况紧急”这一要件已经满足。

经过上述论证过程，国际法院得出结论认为，本案采取临时措施的各个构成要件均已满足，由此做出采取临时措施的指示，避免权利在最终判决做

① ICJ, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Declaration of Judge Xue, para. 4.

② ICJ, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Declaration of Judge Xue, para. 6.

③ Palchetti Paolo, “The Power of the International Court of Justice to Indicate Provisional Measures to Prevent the Aggravation of a Dispute,” p. 623.

④ Palchetti Paolo, “The Power of the International Court of Justice to Indicate Provisional Measures to Prevent the Aggravation of a Dispute,” p. 628.

出前遭受损害。而在对“防止争端加剧”这一单项临时措施的判断中，国际法院并未经书面论证对乌克兰权利主张的合理性与可信性之间的联系做出判断，表明当案情较为明确时，国际法院有可能对这项构成要件判断使用灵活与宽松的标准，有利于保护争端各方权利。

特别值得注意的是，国际法院在决定是否采取临时措施阶段，无论是对于初步管辖权的程序性问题，还是对于权利主张合理性与可信性的实体问题，都一定程度上将后续的程序与实体判断前置，这也成为难以避免的情况，甚至确实存在后续审理有推翻临时措施阶段对初步管辖权与权利主张的合理性与可信性判断结果的可能性。因此，国际法院对临时措施这一阶段的判断持谨慎态度，也避免采取的措施对各方权利造成实质性影响。即使国际法院仍有可能在后续实体与程序阶段判断和推翻前述判断，但采取的“防止争端加剧”这一单项临时措施不会对争端各方的权利造成损害，因此采取这项临时措施不会对案件的后续审理造成负面影响。

（二）“防止争端加剧”的相对独立性具有现实意义

第一，国际法院对这项临时措施的论证标准更宽松且灵活。^① 如上所述，在本案中，国际法院无需对乌克兰权利主张的合理性与可信性之间的联系做出判断，也并未要求损害的紧迫性与严重后果必须达到“不可修复的损害”与“无法挽回的程度”，仅需要证明达到“争端有可能加剧”的标准，实际上降低了“防止争端加剧”这一单项临时措施的证明标准与审查门槛，使得国际法院更容易采取此项临时措施，实现保护各方权利的目的。

第二，“防止争端加剧”有利于在法官中形成共识。这项措施的底层逻辑在于有效管控危机，具体表现为要求军队撤出、停止所有军事行动、避免阻碍争端各国搜集现有证据等措施，防止争端加剧或扩大，成为国际社会在和平解决国际争端（特别是涉武装冲突案件）中的惯常做法与形成的普遍共识。即使法官对于法律的解释与适用存在不同意见，也并不影响法官在这项临时措施上达成一致，增强国际社会的理解与认同。

第三，“防止争端加剧”的相对独立性与国际法院有权自行（*proprio*

^① Jerzy Sztucki, *Interim Measures in the Hague Court*, Berlin: Springer, 1983, p. 77.

motu) 指示采取临时措施, 是国际法院作为联合国最重要司法机构所拥有的权力。同时, 国际法院也应当持谨慎与克制态度, 尽量避免在不满足上述条件下采取“防止争端加剧”的措施, 避免法院的权力滥用。^① 类似情形在先前案件中确实存在。在爱琴海大陆架案中, 当国际法院发现不存在不可修复的损害风险时, 即认为不存在依据《规约》第 41 条指示临时措施以保障当事国权利的理由。^② 国际法院的判断依据在于, 不能推定任何一国不遵守《联合国宪章》规则与义务或不遵守安理会对当前争端提出的建议。^③ 类似地, 在关于环境损害问题的乌拉圭河纸浆厂案中, 国际法院认为乌拉圭的权利不会面临遭受不可挽回的损害的紧迫风险, 最终决定不采取临时措施。^④ 在莫克斯工厂案中, 国际常设仲裁法院认为爱尔兰的权利主张并不存在紧急的、严重的、不可修复的风险, 因此未要求英国立即停止莫克斯工厂的运营。^⑤ 综上所述, 争端各方与国际法院对是否采取临时措施的判断持谨慎态度, 避免其执行对各方权利造成损害。

三、导致“防止争端加剧”临时措施执行困难的原因

尽管国际法院做出包括“防止争端加剧”在内的各项临时措施明确具有法律约束力, 可对当事双方产生实际约束效果, 如有违反将追究当事国的国家责任。但本案中俄乌双方并未遵守, 双方军事行动仍在继续, 武装冲突也仍在持续, 由此造成的人员伤亡、财产损失、环境损害仍在加剧。

(一) 乌克兰的案由选择难以体现争议实质

在提出申请时, 乌克兰将本案定性为关于《公约》所规定的灭绝种族罪

① Inna Uchkunova, “Provisional Measures before the International Court of Justice,” pp. 426-427.

② ICJ, Aegean Sea Continental Shelf Case, (Greece v. Turkey), Interim Protection, Order of 11 September 1976, I.C.J. Reports 1976, p.11, para. 33.

③ ICJ, Aegean Sea Continental Shelf Case, para. 41.

④ ICJ, Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Provisional Measures, Order of 23 January 2007, I.C.J. Reports 2007, para. 50.

⑤ PCA, Mox Plant Case, Ireland v. United Kingdom, Suspension of Proceedings on Jurisdiction and Merits, and Request for Future Provisional Measures, Order of 24 June 2003, para. 62.

的解释、适用与实施的问题，但乌克兰指控的事实也涉及国家独立、国家承认、国际法下的武力使用等一系列争端，这些才是本案中核心和根本的法律争议。而这些问题并不属于《公约》范围内的事项，也不能仅依据《公约》的解释与适用予以解决。即使乌克兰在本案中请求国际法院围绕“防止与惩治灭绝种族罪”为主要诉求做出判断，但其本质上是探讨在一国国内存在种族灭绝的情况下使用武力是否为国际法所允许。这一观点在薛捍勤法官的声明中得以体现，^① 也在印度诉巴基斯坦贾达夫案的临时措施中得到印证。^②

由于法律本身具有谦抑性的特点，司法机构在极少情况下会主动解决申请国诉求之外的争端，遵循“不告不理”的原则，国际法院在本案中无权针对“防止与惩治灭绝种族罪”诉求之外涉及的案件实质，即乌克兰的国家主权与领土完整、双方间使用武力或以武力相威胁的合法性等问题做出审理。因此，结合乌克兰在本案中选取的案由与最终目的，即使乌克兰在国际法院审理过程中得到预期的结果，也难以以此解决争端。更何况在冲突不断持续的现实背景下，要求当事国主动执行“防止争端加剧”的临时措施本身也存在困难。

（二）《国际法院规约》和《国际法院规则》未明确不执行的后果

《国际法院规约》和《国际法院规则》并未对当事各方不执行临时措施的后果做出明确规定，致使国际法院难以采取具体措施推动临时措施的执行。在实践层面，当一国不履行临时措施时，申请国可在后续对实体问题的审判中要求国际法院对这一情形予以处理，并要求被申请国遵守。当该国不履行国际法院最终判决的义务时，申请国可向安理会申诉。安理会如认为有必要时，需要提出建议或决定应采取的办法，以执行判决。^③ 但考虑到俄罗斯是安理会常任理事国，这一路径发挥预期作用的可能性有限。

（三）国际法院不具有执行机构影响临时措施的执行效果

由于国际法院不包含执行机构，国际法院本身难以强制要求当事国遵守

^① ICJ, Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Declaration of Judge Xue, para. 2.

^② ICJ, Jadhav, paras. 30-32.

^③ United Nations Charter, June 26, 1945, United Nations, <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>.

和履行临时措施。这是诸多国际司法机构普遍存在的问题。即使是处理严重犯罪问题的国际刑事法院，在对灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪、侵略罪做出判决后，也因没有警察、监狱等而面临执行困难。这一现象反映出自威斯特伐利亚体系形成与发展以来，主权国家作为国际社会最重要的主体而享有最高的权威，国际组织的权能一定程度上来源于主权国家对权力的自愿让渡与国家同意，因此国际组织很难对主权国家采取强制执行措施，即使在理论上具有可行性，但在实践中也难以实施。特别是在俄乌冲突不断持续的背景下，执行临时措施、防止争端加剧将面临更大的困难。

（四）国际法院的职责定位导致其无法根本解决本案实质问题

根据《规约》第 36 条对于国际法院管辖权的认定，国际法院的管辖权包括当事各国提交的一切诉讼案件，以及《联合国宪章》或现行条约中所规定的一切事件，国际法院的职责权限主要在于解决与国际法相关的各类问题（包括条约的解释），存在构成违反国际法的事实，违反国际法的赔偿与救济的性质与范围，以及一切与国际法有关的问题。^① 作为司法机构，国际法院在对当事国提交的诉讼案件的事实与法律进行审查并做出判决之外，也拥有咨询管辖权。根据《联合国宪章》第 96 条，联合国大会或安理会在任何法律问题上都需要请国际法院发表咨询意见，联合国其他机构及各种专门机构，对于其工作范围之内的任何法律问题，需要根据大会授权，请国际法院发表咨询意见。^② 综上所述，国际法院的职责是解决法律争端，以及对法律问题提供咨询。

在本案中，乌克兰选取的“灭绝种族罪”仅是更广泛的政治问题与安全问题的一个方面，也仅是俄乌冲突中的一个原因或一种表现。这也是薛法官在个人声明中的核心观点。^③ 尽管乌克兰的诉求确实得到国际法院多数法官在临时措施阶段的支持，但这仍无法解决争端背后北约东扩而引发的政治与

① Statute of the International Court of Justice, International Court of Justice, June 26, 1945, <https://www.icj-cij.org/en/statute>.

② United Nations Charter, Article 96, June 26, 1945, United Nations, <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>.

③ ICJ, Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Declaration of Judge Xue, para. 4.

安全问题。如果要求国际法院解决俄乌冲突背后更广泛的政治与安全问题，则不具有可行性，也超出了国际法院的职责范围。

四、“防止争端加剧”临时措施的意义与可能的落实路径

尽管国际法院在本案中的临时措施并未得到落实，但国际法院指示采取临时措施的及时有效性及措施的具体内容对于防止争端加剧、保护各国权利至关重要，也反映出国际法院在面对国际争端时切实履行职责，对案件的事实与法律适用做出及时判断，对于和平解决国际争端、维护国际社会的和平与稳定具有积极的意义。国际法院在本案中的临时措施对于国际法规则今后的发展也具有一定的参考价值。

（一）本案采取的临时措施对国际法发展的意义

第一，在国际法基本理论中，国际社会始终对于个别国家反复主张的以“预防性自卫”“人道主义干涉”“救济性分离”为由使用武力存在争议。在本案中，当事国并未将上述几种使用武力的理由作为主要依据加以主张和辩论，反映出国际法学界与国际社会对上述理论的认可度正在降低，更强调尊重和维护国家主权，对使用武力的合法性采取更谨慎的态度，倡导以和平方式解决各国存在的主权、政治、安全问题。

第二，在战争等武装冲突中，冲突当事国也越来越强调尊重人权与人道法，在遵守先前就已经确立的区分原则、比例原则等基础上，强调避免将核电站作为攻击目标；将推动建立人道主义走廊作为俄乌双方开展谈判的重要内容。由此，当事国对于规则的重视也推动了国际人道法的发展。

第三，本案推动国际法院做出“防止争端加剧”的临时措施具有相对独立性。国际法院在本案中做出“防止争端加剧”临时措施的判断标准较其他措施更加灵活与宽松，反映出未来国际司法机构在法律赋予的权限内发挥自主性与能动性的可能性会上升。尽管认为国际法院作为最重要的司法机构有权自主采取临时措施的观点在现阶段并未成为主流，但也确实反映出国际法院将在未来国际争端解决中日益发挥积极作用。

（二）保障“防止争端加剧”临时措施的落实仍有解决思路

尽管国际法院已在和平解决国际争端、防止争端加剧与扩大、保护各方利益等方面发挥了应有作用，但俄乌冲突的本质与国际法院的职责权限之间的冲突、对立是导致国际法院难以解决根本问题、难以发挥预期作用的重要原因。为推动“防止争端加剧”临时措施的落实，实现和平解决国际争端的目的，可以尝试通过如下途径解决。

第一，明确国际法院颁布的临时措施具有权威性是保障措施得以实施的前提。临时措施能够明确争端当事国的权利与义务，不履行临时措施将要承担国际法律责任。因此，需要明确双方继续开展军事行动将会引发的法律后果，以此对各国的行为产生事实上的约束力。

第二，解决俄乌冲突需要借助联合国体系内的各机构共同运作并发挥作用。首先，联大决议可为国际法院提供事实依据与舆论支持。国际法院在确定初步管辖权事项上，选取联大于 2022 年 3 月 25 日通过的决议，成为国际法院判断本案的争端属于《公约》范围且具有初步管辖权的依据，同时也可引导国际舆论走向，为临时措施的执行提供舆论支持。其次，对于国际法院颁布的临时措施与最终做出判决的执行，安理会从理论上可发挥保障实施的作用，尽管本案情况特殊。

第三，俄乌冲突十分复杂，需要综合的解决方法。俄乌冲突的背后是北约持续东扩引发的一系列政治与安全问题，具有复杂与多样的特征。乌克兰以“俄罗斯依据《公约》防止与惩治灭绝种族罪采取军事行动”为由寻求司法救济，希望从法律层面获取其预期的结果，但无法通过法律途径解决更广泛的问题。本案与 1984 年尼加拉瓜诉美国在其境内的军事与准军事行动案的情形相似。在该案中，美国在尼加拉瓜境内采取军事行动，并以管辖权为由拒绝履行国际法院关于军事行动的判决。^① 尽管尼加拉瓜有权将争端提交至安理会采取行动，但美国作为联合国安理会常任理事国使该案很难在联合国框架内得到解决。之后，美国通过庭外政治手段、经济利诱与施压才使得

^① ICJ, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment of 27 June 1986, I.C.J. Reports 1986, p. 146, para. 292.

该案争端得以平息。参考这一案件，当国际法院的命令或判决面临执行困难时，双方将更多依赖政治、安全、外交等庭外途径缓和争端，但争端双方在军事行动中的权利、义务与责任仍需要通过法律途径解决。

结 束 语

在俄乌冲突中，乌克兰以《公约》的解释、适用与实施为由，向国际法院提起诉讼并请求国际法院采取临时措施，这成为其寻求司法救济的主要路径之一。国际法院迅速颁布临时措施，明确双方均有义务“防止争端加剧”，这项措施得到法官的一致同意。“防止争端加剧”作为国际法院在争端（特别是在涉武装冲突争端）中惯常采取的临时措施，具有相对独立性，也具有现实意义，有利于在法官之间形成共识，更好地保护各国权利，防止争端加剧或扩大，实现和平解决国际争端的目标。

临时措施的履行面临困境。乌克兰对案由的选取导致无法解决根本争议，国际法院缺乏执行机构致使其难以对不履行临时措施的情形予以处置，国际法院的职责权限导致其难以解决俄乌冲突的核心与实质问题。这些因素导致临时措施在冲突持续的背景下难以有效实施。未来，俄乌双方应当明确国际法院临时措施具有法律约束力，综合发挥联合国体系内各机构作用，并通过政治、安全、外交等途径解决争议，同时保障临时措施特别是“防止争端加剧”措施得到执行，发挥国际法院在和平解决国际争端中的作用。

[责任编辑：杨 立]