



第七十三届会议

议程项目 88

请求国际法院就 1965 年查戈斯群岛从毛里求斯
分裂的法律后果提供咨询意见

国际法院关于 1965 年查戈斯群岛从毛里求斯分裂的法律后果 的咨询意见

秘书长的说明

1. 大会在其 2017 年 6 月 22 日第七十一届会议第 88 次全体会议通过的第 71/292 号决议中决定，依照《联合国宪章》第九十六条，请求国际法院根据法院《规约》第六十五条，就以下问题提供咨询意见：

(a) “在查戈斯群岛与毛里求斯分裂后并考虑到国际法，包括大会 1960 年 12 月 14 日第 1514(XV)号、1965 年 12 月 16 日第 2066(XX)号、1966 年 12 月 20 日第 2232(XXI)号和 1967 年 12 月 19 日第 2357(XXII)号决议所述义务，毛里求斯在 1968 年获得独立时，毛里求斯的非殖民化进程是否依法完成？”；

(b) “根据国际法包括上述各项决议所述义务，大不列颠及北爱尔兰联合王国继续管理查戈斯群岛将产生何种后果，包括对毛里求斯无法执行一项在查戈斯群岛重新安置本国国民尤其是原籍查戈斯群岛的国民的计划所产生的后果？”。

2. 国际法院于 2019 年 2 月 25 日就上述问题发表了咨询意见。

3. 2019 年 3 月 5 日，我收到法院该咨询意见经正式签署和盖章的副本。

4. 特此将国际法院 2019 年 2 月 25 日就 1965 年查戈斯群岛从毛里求斯分裂的法律后果一案发表的咨询意见转送大会。

5. 咨询意见所附的各项个人意见、个别意见和声明将作为本说明的增编发布。

* 由于技术原因于 2019 年 5 月 10 日重发。



2019年2月25日

咨询意见

1965年查戈斯群岛从毛里求斯分裂的法律后果

目录

	段次
程序大事记	1-24
一. 导致通过咨询意见请求的事件.....	25-53
二. 管辖权和自由裁量权	54-91
A. 管辖权	55-62
B. 自由裁量权	63-68
1. 咨询程序是否适于裁断复杂且有争议的事实问题	69-74
2. 法院的答复是否有助于大会履行职能	75-78
3. 法院重新审查据称根据《海洋法公约》附件七组成的仲裁庭 在查戈斯海洋保护区仲裁案中已有定论的问题是否妥当	79-82
4. 所提问题是否关系到两国尚未解决且双方 并未同意交由法院解决的争端	83-91
三. 查戈斯群岛从毛里求斯分裂的事实背景.....	92-131
A. 联合王国与美国之间关于查戈斯群岛的讨论	94-97
B. 联合王国政府与毛里求斯殖民地代表就查戈斯群岛问题进行的讨论.....	98-112
C. 查戈斯人的处境	113-131
四. 大会向法院提出的问题	132-182
A. 考虑到国际法, 毛里求斯的非殖民化进程是否依法完成(问题(a)).....	139-174
1. 用于确定适用的国际法规则的相关期限	140-143
2. 适用的国际法	144-162
3. 大会在非殖民化方面的职能	163-169
4. 在本咨询程序中的适用	170-174
B. 根据国际法, 联合王国继续管理查戈斯群岛将产生的后果(问题(b))	175-182
执行条款	183

国际法院

2019 年

2019 年 2 月 25 日

案件总表

第 169 号

2019 年 2 月 25 日

1965 年查戈斯群岛从毛里求斯分裂的法律后果

导致通过请求提供咨询意见的大会第 71/292 号决议的事件。

毛里求斯在印度洋的地理位置——殖民时期，包括迪戈加西亚岛在内的查戈斯群岛作为毛里求斯的属地由联合王国管理——1960 年 12 月 14 日通过《给予殖民地国家和人民独立宣言》(大会第 1514(XV)号决议)——设立非殖民化特别委员会(“二十四国委员会”)，以监督第 1514(XV)号决议的执行情况——毛里求斯殖民地代表与联合王国政府代表关于查戈斯群岛从毛里求斯分离的兰开斯特宫协议——成立包括查戈斯群岛在内的英属印度洋领土——美利坚合众国与联合王国关于将英属印度洋领土用于防卫目的的协定——大会通过关于非自治领土的领土完整的各项决议——毛里求斯独立——查戈斯群岛居民被强行迁移——毛里求斯要求解散英属印度洋领土并将该领土归还毛里求斯——联合王国在查戈斯群岛周围设立一个海洋保护区——毛里求斯在仲裁庭对设立海洋保护区提出的质疑和仲裁庭所作裁决。

* * *

法院根据请求发表咨询意见的管辖权。

《规约》第六十五条第一项——《宪章》第九十六条第一项——大会征求咨询意见的权力——请求根据《宪章》提出——提交法院的问题具有合法性。

有关对于咨询意见之问题，没有确切之叙述的主张——问题缺乏明确性不能剥夺法院的管辖权——法院在分析大会所提问题时审查的主张。

法院有权发表所请求的咨询意见。

* * *

法院决定应否发表意见的自由裁量权。

法院司法职能的完整性——只有“令人信服的理由”才会使法院拒绝履行其司法职能。

有关咨询程序不适于确定复杂和有争议的事实问题的主张——法院掌握有涉及事实的充足资料。

有关法院的答复无助于大会履行其职能的主张——所提意见是否由请求机关确定。

有关法院的咨询意见将造成对仲裁庭已裁决事项重审的主张——意见提交给大会，而非国家——已决事项不再理原则并不妨碍提出咨询意见——仲裁庭所裁决的问题与提交法院的问题不同。

有关所提问题涉及两国之间悬而未决的领土争端，且两国并未同意由法院予以解决的主张——问题涉及毛里求斯的非殖民化——大会在非殖民化方面发挥积极作用——请求所提问题在非殖民化这一更宽泛的参考框架内——法院并未通过对据称两国表示出不同意见的法律问题发表意见来处理双边争端——提供所请求的意见并不产生规避司法解决一国与另一国争端须经该一国同意这项原则的效力。

法院并无令人信服的理由拒绝提供大会所请求的咨询意见。

* * *

关于查戈斯群岛从毛里求斯分裂和查戈斯人被迁离该群岛的事实背景。

联合王国与美国关于将印度洋某些英属岛屿用于防卫目的的讨论——双方关于美国在迪戈加西亚岛建立军事基地的协定。

联合王国政府与毛里求斯殖民地代表有关查戈斯群岛的讨论——1965年9月在伦敦举行双方代表参加的第四次制宪会议——兰开斯特宫协议——毛里求斯殖民地代表原则上同意查戈斯群岛从毛里求斯领土分离。

查戈斯人的处境——查戈斯群岛全体居民于1967年至1973年期间被强行迁离该领土并被阻止返回——联合王国向某些查戈斯人支付了补偿金——查戈斯人向联合王国各法院、欧洲人权法院和人权事务委员会提起各项诉讼和申诉——委员会建议查戈斯人应能够行使返回其领土的权利——查戈斯人如今散居在联合王国、毛里求斯和塞舌尔等国——根据联合王国法律和该国的司法裁判，查戈斯人不得返回查戈斯群岛。

* * *

第 71/292 号决议所提问题的措辞——法院澄清请求其提供咨询意见的问题的权限——无需重拟该案所提问题——法院无需限制性地解释大会所提问题。

* * *

考虑到国际法，毛里求斯的非殖民化进程是否依法完成的问题。

相关期限和适用的法律规则。

自 1965 年查戈斯群岛分裂至 1968 年毛里求斯独立的相关时期——有关自决的法律的演变——自决权作为一项基本人权具有广泛适用范围——在本咨询程序中，法院仅在非殖民化背景下分析这项权利——《宪章》所载并经其后大会各项决议重申的自决权——第 1514(XV)号决议是巩固有关非殖民化的国家实践的确定性时刻——就自决权作为一项习惯法规范而言，第 1514(XV)号决议具有宣示性——第 1514(XV)号决议规定，破坏国家统一及领土完整与《宪章》宗旨和原则不相容——《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》重申了所有人民的自决权——自决权在《关于各国建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》中得到重申——第 1541(XV)号决议所载在非自治领土上落实自决权的手段——行使自决必须是有关人民自由和真正意志的表达——依照习惯国际法的自决权并未强制规定在所有情况下的具体落实机制——人民的自决权是指对整个非自治领土的自决权——作为自决权必然结果的非自治领土的领土完整权具有习惯法性质——管理国将部分非自治领土分离与自决权不符，除非此种分离的依据是有关领土人民自由表达的真正意志。

自决权作为一项习惯法规范，在相关期间构成适用的国际法。

大会在非殖民化方面的职能。

大会在非殖民化方面的关键作用——监督非自治领土人民表达自由和真正意志的手段——大会一贯促请管理国尊重非自治领土的领土完整。

审查与查戈斯群岛分离有关的情况及其是否符合适用的国际法。

在毛里求斯殖民地由其管理国联合王国管辖时，毛里求斯部长理事会原则上同意将查戈斯群岛分离——同意而非国际协定——没有人民意志的自由和真正表达——查戈斯群岛被非法分离并被并入称为英属印度洋领土的一个新殖民地。

毛里求斯在 1968 年获得独立时，其非殖民化进程尚未依法完成。

* * *

根据国际法，大不列颠及北爱尔兰联合王国继续管理查戈斯群岛将产生何种后果。

毛里求斯的非殖民化未以符合人民自决权的方式进行——联合王国继续管理查戈斯群岛构成不法行为，引起该国的国际责任——非法行为的持续性——联合王国有义务尽快结束对查戈斯群岛的管理——完成毛里求斯非殖民化的方式将由大会确定。

所有会员国均有义务与联合国合作，落实完成毛里求斯非殖民化的方式——在查戈斯群岛重新安置毛里求斯国民，包括原籍查戈斯群岛的国民是涉及保护相关人员人权的问题——该问题应在完成毛里求斯非殖民化期间由大会予以处理。

咨询意见

法院出席人员： 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、格沃尔吉安法官、萨拉姆法官、岩泽法官；库弗勒书记官长。

关于 1965 年查戈斯群岛从毛里求斯分裂的法律后果，

法院，

其本案审理人员组成如上，

发表以下咨询意见：

1. 联合国大会(下称“大会”)在其 2017 年 6 月 22 日通过的第 71/292 号决议中提出了请法院提供咨询意见的问题。2017 年 6 月 28 日，书记官处收到联合国秘书长 2017 年 6 月 23 日的信，信中秘书长正式通知法院，大会决定提出这些问题请法院发表咨询意见。信中附有该决议英文和法文经证明无误的副本。该决议内容如下：

“大会，

重申各国人民对行使主权和国家领土完整拥有不可剥夺的权利，

回顾其 1960 年 12 月 14 日第 1514(XV)号决议所载的《给予殖民地国家和人民独立宣言》，特别是其中第 6 段指出，凡以局部破坏或全部破坏国家统一及领土完整为目的之企图，均与联合国宪章之宗旨及原则不相容，

又回顾其 1965 年 12 月 16 日第 2066(XX)号决议，其中请大不列颠及北爱尔兰联合王国政府采取有效措施，立即全面实施第 1514(XV)号决议，不要采取任何分裂毛里求斯领土及侵犯其领土完整的措施，并回顾其 1966 年 12 月 20 日第 2232(XXI)号决议和 1967 年 12 月 19 日第 2357(XXII)号决议，

铭记其 2010 年 12 月 10 日关于《给予殖民地国家和人民独立宣言》五十周年的第 65/118 号决议，其中大会重申联合国负有责任继续在非殖民化进程中发挥积极作用，并注意到非殖民化进程尚未完成，

回顾其 2010 年 12 月 10 日第 65/119 号决议，其中大会宣布 2011-2020 年为第三个铲除殖民主义国际十年，并回顾其 2016 年 12 月 6 日第 71/122 号决议，其中大会呼吁立即充分执行《给予殖民地国家和人民独立宣言》，

注意到非洲统一组织和非洲联盟自 1980 年以来通过的关于查戈斯群岛问题的各项决议，最近一次是 2017 年 1 月 30 日和 31 日在亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟大会第二十八届常会期间，以及不结盟国家运动自 1983 年以来通过的关于查戈斯群岛问题的各项决议，最近一次是 2016 年 9 月 13 日至 18 日在委内瑞拉玻利瓦尔共和国玛格丽塔岛举行的第十七次不结盟国家国家元首和政府首脑会

议期间，特别是注意到其中对大不列颠及北爱尔兰联合王国强行迁离所有查戈斯群岛居民的做法深表关切，

又注意到大会在 2016 年 9 月 16 日决定将题为“请求国际法院就 1965 年查戈斯群岛从毛里求斯分裂的法律后果提供咨询意见”的项目列入其第七十一届会议议程，前提是不在 2017 年 6 月前审议这个项目，

决定依照《联合国宪章》第九十六条，请求国际法院根据法院《规约》第六十五条，就以下问题提供咨询意见：

(a) ‘在查戈斯群岛与毛里求斯分裂后并考虑到国际法，包括大会 1960 年 12 月 14 日第 1514(XV)号、1965 年 12 月 16 日第 2066(XX)号、1966 年 12 月 20 日第 2232(XXI)号和 1967 年 12 月 19 日第 2357(XXII)号决议所述义务，毛里求斯在 1968 年获得独立时，毛里求斯的非殖民化进程是否依法完成？’；

(b) ‘根据国际法包括上述各项决议所述义务，大不列颠及北爱尔兰联合王国继续管理查戈斯群岛将产生何种后果，包括对毛里求斯无法执行一项在查戈斯群岛重新安置本国国民尤其是原籍查戈斯群岛的国民的计划所产生的后果？’。”

2. 书记官长在 2017 年 6 月 28 日的信中，依照《规约》第六十六条第一项，将该咨询意见请求通知所有有权在法院出庭的国家。

3. 本法院在 2017 年 7 月 14 日的一项命令中根据《规约》第六十六条第二项决定，联合国及其会员国可能能够就提请本法院发表咨询意见的问题提供资料，并确定 2018 年 1 月 30 日为就上述问题向法院提交书面陈述的时限，确定 2018 年 4 月 16 日为已提交书面陈述的国家和组织就其他书面陈述提交书面评论的时限。

4. 书记官长在 2017 年 7 月 18 日的信中将法院的决定通知联合国及其会员国，并向其转递了命令的副本。

5. 根据《规约》第六十五条第二项，联合国秘书长通过 2017 年 11 月 30 日联合国法律顾问的一封送文信向法院送交了可能有助于说明大会所提问题的一套文件；书记官处于 2017 年 12 月 4 日收到这套文件。

6. 在 2018 年 1 月 10 日的信中，非洲联盟法律顾问首先请求允许非洲联盟就提请法院发表咨询意见的问题以书面和口头方式提供资料，其次请求将非洲联盟提交书面陈述的期限延长一个月；书记官处于同日收到这封信。

7. 法院于 2018 年 1 月 17 日发布命令，决定非洲联盟可能能够就提请法院发表咨询意见的问题提供资料，并决定非洲联盟可在法院设定的时限内予以提供。法院在同一项命令中还决定，依照《规约》第六十六条第二项，将向法院提交所有书面陈述的时限延长至 2018 年 3 月 1 日，依照《规约》第六十六条第四项，将已提交书面陈述的国家和组织提交书面评论的时限延长至 2018 年 5 月 15 日。

8. 书记官长在 2018 年 1 月 17 日的信中将法院这一决定通知联合国及其会员国和非洲联盟，并向其转递了命令的副本。

9. 在法院 2018 年 1 月 17 日命令延长后的时限内，下列国家向书记官处提交了书面陈述，按收件顺序排列：伯利兹、德国、塞浦路斯、列支敦士登、荷兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、塞尔维亚、法国、以色列、俄罗斯联邦、美利坚合众国、塞舌尔、澳大利亚、印度、智利、巴西、大韩民国、马达加斯加、中国、吉布提、毛里求斯、尼加拉瓜、非洲联盟、危地马拉、阿根廷、莱索托、古巴、越南、南非、马绍尔群岛和纳米比亚。

10. 在 2018 年 3 月 5 日的函件中，书记官处将已在本咨询程序中提交书面陈述的参与方名单通知已提交书面陈述的国家和非洲联盟，并说明书记官处已设立一个专门网站，可从该网站下载上述陈述。在同一份函件中，书记官处还通知上述国家和非洲联盟，法院决定举行听讯会，于 2018 年 9 月 3 日开庭。

11. 2018 年 3 月 14 日，法院决定作为例外情况，批准尼日尔共和国迟交书面陈述。

12. 同日，书记官长通知联合国及其尚未提交书面陈述的会员国，已经有向书记官处提交的书面陈述。在同一份函件中，书记官长还表示，法院已决定举行听讯会，于 2018 年 9 月 3 日开庭；听讯会上，联合国及其会员国可提出口头陈述和评论，而不论是否已提交书面陈述和(视情况而定)书面评论。

13. 2018 年 3 月 15 日，书记官长将书记官处收到的整套书面陈述转交所有已提交书面陈述的国家和非洲联盟。

14. 法院在 2018 年 3 月 26 日的函件中指出，如果联合国及其会员国以及非洲联盟打算参与口头程序，应最迟于 2018 年 6 月 15 日通知书记官处。

15. 在法院 2018 年 1 月 17 日命令延长的时限内，下列各方向书记官处提交了书面评论，按收件顺序排列：非洲联盟、塞尔维亚、尼加拉瓜、大不列颠及北爱尔兰联合王国、毛里求斯、塞舌尔、危地马拉、塞浦路斯、马绍尔群岛、美利坚合众国和阿根廷。

16. 书记官长在收到这些书面评论后，在 2018 年 5 月 16 日的函件中通知已提交书面陈述的国家和非洲联盟，已经有提交的书面评论，这些评论可从专门网站下载。

17. 2018 年 5 月 22 日，书记官长向已提交上述评论的所有国家和非洲联盟转递了整套书面评论。

18. 书记官长在 2018 年 5 月 29 日的信中向联合国及其所有未参与书面程序的会员国转递了提交给书记官处的整套书面陈述和书面评论。

19. 书记官长在 2018 年 6 月 21 日的信中向联合国及其会员国和非洲联盟转送了口头程序参与方名单，并附上口头程序的详细时间表。

20. 书记官长在 2018 年 6 月 26 日的信中将组织该口头程序的一些实际安排通知参与口头程序的联合国会员国和非洲联盟。

21. 菲律宾在 2018 年 7 月 2 日的信中通知法院，口头程序期间它将不再作陈述。书记官长在 2018 年 7 月 10 日的信中向参与口头程序的联合国会员国和非洲联盟通知了这一情况。

22. 本法院根据《法院规则》第 106 条决定，自口头程序开始之日起，开放提交法院的书面陈述和书面评论供公众查阅。

23. 本法院在 2018 年 9 月 3 日至 6 日举行的听讯会期间，按下列顺序听取了口头陈述：

- 代表毛里求斯共和国： Anerood Jugnauth 爵士阁下，印度洋金星和金钥匙大勋章大统帅勋位获得者、高级圣迈克尔和乔治勋爵士、皇室法律顾问、毛里求斯共和国内阁资政、国防和罗德里格岛事务部长
- Pierre Klein 先生，布鲁塞尔自由大学教授
- Alison Macdonald 女士，皇室法律顾问、伦敦 Matrix Chambers 律所大律师
- Paul S.Reichler 先生，Foley Hoag LLP 律师事务所律师、哥伦比亚特区律师协会会员
- Philippe Sands 先生，皇室法律顾问、伦敦大学学院国际法教授、伦敦 Matrix Chambers 律所大律师
- 代表大不列颠及北爱尔兰联合王国： Robert Buckland 先生，皇室法律顾问、国会议员、副检察长
- Samuel Wordsworth 先生，皇室法律顾问、英格兰和威尔士律师协会会员、Essex Court Chambers 律所
- Philippa Webb 女士，英格兰和威尔士律师协会会员、20 Essex Street Chambers 律所
- Michael Wood 爵士，高级圣迈克尔和乔治勋爵士，英格兰和威尔士律师协会会员、20 Essex Street Chambers 律所
- 代表南非共和国： J. G. S. de Wet 女士，国际关系与合作部首席国家法律顾问(国际法)
- 代表德意志联邦共和国： Christophe Eick 先生阁下，柏林联邦外交部大使、法律顾问
- Andreas Zimmermann 先生，波茨坦大学国际法教授
- 代表阿根廷共和国： Mario Oyarzábal 先生阁下，外交和宗教事务部大使、法律顾问

- Marcelo Kohen 先生，日内瓦国际关系和发展研究生院国际法教授、国际法学会成员兼秘书长
- 代表澳大利亚： Bill Campbell 先生，皇室法律顾问
- Stephen Donaghue 先生，皇室法律顾问、澳大利亚副检察长
- 代表伯利兹： Ben Juratowitch 先生，皇室法律顾问、伯利兹律师、获得英格兰和威尔士以及澳大利亚昆士兰律师资格、富而德律师事务所
- 代表博茨瓦纳共和国： Chuchuchu Nchunga Nchunga 先生，博茨瓦纳总检察长署副检察长
- Shotaro Hamamoto 先生，日本京都大学国际法教授
- 代表巴西联邦共和国： Regina Maria Cordeiro Dunlop 女士阁下，巴西联邦共和国驻荷兰王国大使
- 代表塞浦路斯共和国： Costas Clerides 先生阁下，塞浦路斯共和国总检察长
- Mary-Ann Stavrinides 女士，塞浦路斯共和国法律办公室，共和国检察官
- Polyvios G.Polyviou 先生，Chryssafinis & Polyviou LLC 律所
- 代表美利坚合众国： Jennifer G. Newstead 女士，美国国务院法律顾问
- 代表危地马拉共和国： Lesther Antonio Ortega Lemus 先生，公使衔参赞、危地马拉联合代表
- Gladys Marithza Ruiz Sánchez De Vielman 女士阁下，大使、危地马拉代表
- 代表马绍尔群岛共和国： Caleb W.Christopher 先生，马绍尔群岛共和国常驻纽约联合国代表团法律顾问
- 代表印度共和国： Venu Rajamony 先生阁下，印度驻荷兰王国大使
- 代表以色列国： Tal Becker 先生，外交部法律顾问
- Roy Schöndorf 先生，司法部副检察长(国际法)
- 代表肯尼亚共和国： Lawrence Lenayapa 先生阁下，肯尼亚共和国驻荷兰王国大使
- Pauline Mcharo 女士，肯尼亚总检察长办公室副首席国家顾问

代表尼加拉瓜共和国：	Carlos José Argüello Gómez 先生阁下，尼加拉瓜驻荷兰王国大使
代表尼日利亚联邦共和国：	Dayo Apata 先生，尼日利亚联邦共和国副检察长、联邦司法部常务秘书
代表塞尔维亚共和国：	Aleksandar Gajić 先生，外交部首席法律顾问
代表泰国：	Virachai Plasai 先生阁下，泰国驻美利坚合众国大使
代表瓦努阿图共和国：	Robert McCorquodale 先生，Brick Court Chambers 律所、英格兰和威尔士律师协会会员 Jennifer Robinson 女士，Doughty Street Chambers 律所、英格兰和威尔士律师协会会员
代表赞比亚共和国：	Likando Kalaluka 先生，国家顾问、总检察长 Dapo Akande 先生，牛津大学国际公法教授
代表非洲联盟：	Namira Negm 女士阁下，大使、非洲联盟法律顾问、法律事务局局长 Mohamed Gomaa 先生，法律顾问兼仲裁员 Makane Moïse Mbengue 先生，日内瓦大学国际法教授、巴黎政治学院聘任教授

24. 在听讯会期间，法院一名成员法官向毛里求斯提出了一个问题，毛里求斯根据要求在规定时限内作出了书面答复。法院决定其他参与方可就毛里求斯所作答复提出评论或意见，下列各方向书记官处提交了书面评论，按收件顺序排列：非洲联盟、阿根廷、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。法院另一名成员法官向口头程序的所有参与方提出了一个问题，澳大利亚、博茨瓦纳和瓦努阿图、尼加拉瓜、大不列颠及北爱尔兰联合王国、毛里求斯、阿根廷、美利坚合众国和危地马拉应要求先后作出书面答复。法院决定其他参与方可就所作答复提出评论或意见，毛里求斯、非洲联盟和美利坚合众国以书面形式提交了评论或意见。

*

* *

一. 导致通过咨询意见请求的事件

25. 在分析导致通过咨询意见请求的事件前，法院回顾，毛里求斯共和国由印度洋上的一组岛屿组成，面积约 1 950 平方公里。毛里求斯主岛位于查戈斯群岛西南约 2 200 公里、马达加斯加以东约 900 公里、塞舌尔以南约 1 820 公里处，距离非洲大陆东岸约 2 000 公里。

26. 查戈斯群岛由多个岛屿和环礁组成。最大的岛屿是迪戈加西亚岛，位于群岛东南部。迪戈加西亚岛约 27 平方公里，占群岛陆地总面积的一半以上。

27. 毛里求斯自 1638 年至 1710 年为荷兰占领，但首个殖民政府于 1715 年由法国建立。法国将之命名为法兰西岛。1810 年，英国占领法兰西岛，把名称改为毛里求斯。根据 1814 年《巴黎条约》，法国将毛里求斯及其所有属地割让给联合王国。

28. 自 1814 年至 1965 年，查戈斯群岛作为毛里求斯殖民地的属地受联合王国管理。早在 1826 年，劳里-科尔总督就把查戈斯群岛岛屿列入毛里求斯的属地。一些法令，包括毛里求斯总督在 1852 年和 1872 年制定的法令，也将这些岛屿称为毛里求斯的属地。在联合王国政府颁布的 1964 年 2 月 26 日《毛里求斯宪法令》(下称“1964 年《毛里求斯宪法令》”)中，第 90(1)节将毛里求斯殖民地定义为“毛里求斯岛及毛里求斯属地”。

29. 根据大会 1946 年 12 月 14 日第 66(I)号决议，管理国联合王国按照《联合国宪章》第七十三条辰款，定期向大会递送非自治领土毛里求斯的相关情报。大会第四委员会(特别政治和非殖民化委员会)的一些报告纳入了联合王国提交的情报。在其中多份报告里，查戈斯群岛各岛屿，有时查戈斯群岛本身，被称为毛里求斯的属地。1947 年的报告说毛里求斯由毛里求斯岛及其属地组成，还在谈及属地时，提到罗德里格斯岛和油料群岛，而油料群岛的主岛是迪戈加西亚岛。1948 年的报告把所有岛屿统称为“毛里求斯”。1949 年的报告写道，“印度洋上分布的一些岛屿是毛里求斯的属地，其中罗德里格斯岛最为重要……其他属地有：查戈斯群岛……阿加莱加和加多斯卡拉若斯”。

30. 1960 年 12 月 14 日，大会通过了题为“关于准许殖民地国家及民族独立之宣言”的第 1514(XV)号决议(下称“第 1514(XV)号决议”)。1961 年 11 月 27 日，大会通过了第 1654(XVI)号决议，设立联合国非殖民化特别委员会(下称“二十四国委员会”)，以监测第 1514(XV)号决议的执行情况。

31. 1964 年 2 月，美利坚合众国(下称“美国”)与联合王国开始就美国使用印度洋上英国拥有的某些岛屿一事展开讨论。美国表示有意在迪戈加西亚岛建立军事设施。

32. 1964 年 6 月 29 日，联合王国也开始与毛里求斯殖民地总理就查戈斯群岛从毛里求斯分离一事进行会谈。毛里求斯殖民地代表与联合王国政府代表商讨后，于 1965 年 9 月 23 日在兰卡斯特宫缔结了一项协定(下称“《兰卡斯特宫协议》”，详情见下文第 108 段)。

33. 1965年11月8日，联合王国根据1965年《英属印度洋领土令》，建立了一个新的殖民地，称英属印度洋领土，由从毛里求斯分离的查戈斯群岛和从塞舌尔分离的阿尔达布拉、法夸尔和德罗什岛组成。

34. 1965年12月16日，大会通过了关于“毛里求斯问题”的第2066(XX)号决议，在其中表示，对于将某些岛屿从毛里求斯分离以便建立军事基地，深感忧虑，请“管理国勿采取任何分裂毛里求斯领土及侵犯其领土完整之措施”。

35. 1966年12月20日，大会通过了关于毛里求斯等多块领土的第2232(XXI)号决议。决议重申：

“凡旨在局部或全部破坏殖民地民族团结、领土完整并在此等领土建立军事基地与设施之企图均与联合国宪章及大会决议案一五一四(十五)之宗旨与原则相悖”。

36. 联合王国与美国商讨后，于1966年12月30日缔结了《关于英属印度洋领土用于防务的协定》，同日还签署了《议定记录》。

37. 根据1966年协定，美国与联合王国约定，联合王国政府将采取一切必要“行政措施”，确保双方的防务需求得以满足。《议定记录》写道，有待采取的一项行政措施是，“重新安置”岛上“所有居民”。查戈斯群岛的居民称“查戈斯人”，有时称“查戈斯岛民”或“岛民”。在本咨询意见中，这些词语的用法可以互换。

38. 1967年5月10日，二十四国委员会第一小组委员会报告说：

“管理国建制了一块新的领土——英属印度洋领土，囊括了从毛里求斯和塞舌尔分离出来的岛屿，此举是对非自治领土之领土完整的继续侵犯，也是对大会第2066(XX)和2232(XXI)号决议的违抗”。

39. 1967年6月15日、17日和19日，二十四国委员会审议了第一小组委员会的报告，通过了一项关于毛里求斯的决议。决议写道，委员会“痛惜管理国违反大会第2066(XX)和2232(XXI)号决议，拆分毛里求斯和塞舌尔，侵犯其领土完整，并促请管理国把分离出来的岛屿归还此二领土”。

40. 1967年8月7日，毛里求斯举行大选，赞成独立的政党获胜。

41. 1967年12月19日，大会通过了关于毛里求斯等多块领土的第2357(XXII)号决议，重申其在第2232(XXI)号决议中所作声明(见上文第35段)。

42. 1968年3月12日，毛里求斯成为独立国家；1968年4月26日，联合国接纳其为会员国。西沃萨古尔·拉姆古兰爵士出任毛里求斯共和国第一任总理。联合王国政府在毛里求斯独立前，于1968年3月4日颁布1968年《毛里求斯宪法》，在第111节第1款把毛里求斯界定为“1968年3月12日前夕构成毛里求斯殖民地的那些领土”。这一定义未将查戈斯群岛包括在毛里求斯领土之内。

43. 1967 年到 1973 年，查戈斯群岛全体居民要么被联合王国阻止返回，要么先被联合王国强行迁离后又阻止返回。大规模强行迁离迪戈加西亚人口的行动发生在 1971 年 7 月和 9 月。

44. 1979 年 4 月 11 日，在就查戈斯群岛分离一事进行的讨论中，拉姆古兰总理告诉毛里求斯议会，“我们别无选择”。

45. 1980 年 7 月，非洲统一组织(下称“非统组织”)通过了第 99(XVII)(1980)号决议，在其中“要求”将迪戈加西亚“无条件归还毛里求斯”。

46. 1980 年 10 月 9 日，毛里求斯总理在联合国大会第三十五届会议上表示，应分拆英属印度洋领土，把领土作为自然遗产的一部分归还毛里求斯。

47. 2000 年 7 月，非统组织通过第 AHG/Dec.159 (XXXVI)(2000)号决定，在其中表示，“宗主国于毛里求斯独立前，违反联合国第 1514 号决议，割离查戈斯群岛”，这种情况令人关切。

48. 2010 年 4 月 1 日，联合王国宣布在查戈斯群岛内部及外围建立海洋保护区。2010 年 12 月 20 日，毛里求斯按《联合国海洋法公约》(下称《海洋法公约》或《公约》)第二百八十七条，向根据《公约》附件七组成的仲裁庭对联合王国提起仲裁，就联合王国建立海洋保护区提出质疑。在仲裁中，毛里求斯除其他外提出：(1) 联合王国无权宣布在查戈斯群岛内及外围建立海洋保护区或其他海洋区，因为联合王国并非《海洋法公约》意义上的沿海国；(2) 联合王国无权单方面宣布建立海洋保护区或其他海洋区，因为毛里求斯作为沿海国享有《海洋法公约》第五十六条第 1 款和第七十六条第 8 款意义上的权利；(3) 联合王国不应采取任何步骤阻挠大陆架界限委员会就毛里求斯可向其提交的任何查戈斯群岛相关划界案向毛里求斯提出建议；(4) 该海洋保护区不符合联合王国在《海洋法公约》下承担的义务。

49. 2010 年 7 月 27 日，非洲联盟通过第 331(2010)号决定，在其中表示，“前宗主国把查戈斯群岛包括迪戈加西亚岛从毛里求斯领土中分离，违反了[大会]1960 年 12 月 14 日第 1514(XV)号决议和 1965 年 12 月 16 日第 2066(XX)号决议，此二决议禁止宗主国在允许殖民地独立前拆分殖民地”。

50. 2015 年 3 月 18 日，根据《海洋法公约》附件七组成的仲裁庭就毛里求斯与联合王国关于查戈斯海洋保护区的仲裁案(下称“查戈斯海洋保护区仲裁案”)作出裁决。仲裁庭在裁决中认定，对毛里求斯的第一、二、三项主张没有管辖权，但是对毛里求斯的第四项主张有管辖权，可予受理。关于第一项主张，仲裁庭指出，“当事方在查戈斯群岛主权方面的争端无关《海洋法公约》的解释或适用”。仲裁庭根据案情实质，除其他外认定：联合王国在查戈斯群岛周围建立海洋保护区，违反了《公约》第二条第 3 款、第五十六条第 2 款和第一百九十四条第 4 款规定的义务；联合王国曾承诺，一旦查戈斯群岛无需再用于防务目的，就将之归还毛里求斯，这一承诺具有法律约束力。

51. 2016年12月30日，1966年《协定》的50年期限届满；但是，根据协定的条款又延长了20年。

52. 2017年1月30日，非洲联盟大会通过了关于查戈斯群岛问题的第AU/Res.1 (XXVIII)号决议，在决议中除其他外表示，坚决支持毛里求斯，争取确保“毛里求斯共和国完成非殖民化”。

53. 2017年6月23日，大会通过第71/292号决议，请法院发表咨询意见(见上文第1段)。以上回顾了导致通过该请求的事件，现在接着讨论管辖权和自由裁量权问题。

二. 管辖权和自由裁量权

54. 法院接到咨询请求时，必须首先考虑是否具有就咨询事项发表意见的管辖权，如是，有无理由行使自由裁量权而拒绝答复(见《以核武器进行威胁或使用核武器的合法性，咨询意见，1999年国际法院案例汇编(-)》，第232页，第10段；《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见，2004年国际法院案例汇编(-)》，第144页，第13段；《科索沃单方面宣布独立是否符合国际法，咨询意见，2010年国际法院案例汇编(-)》，第412页，第17段)。

A. 管辖权

55. 法院对于发表咨询意见的管辖权源自《规约》第六十五条第一款。该款规定，“法院对于任何法律问题如经任何团体由联合国宪章授权而请求或依照联合国宪章而请求时，得发表咨询意见”。

56. 法院注意到，大会有权请求法院发表咨询意见，因为《宪章》第九十六条第一项规定，“大会……对于任何法律问题得请国际法院发表咨询意见”。

57. 法院现在来看《宪章》第九十六条和《规约》第六十五条的要求，即咨询意见必须关乎“法律问题”。

58. 在本咨询程序中，摆到法院面前的第一个问题是，在查戈斯群岛与毛里求斯分裂后并考虑到国际法，毛里求斯获得独立时，毛里求斯的非殖民化进程是否依法完成。第二个问题则涉及根据国际法联合国继续管理查戈斯群岛产生的后果。法院认为，大会请求法院发表咨询意见，以便参照国际法审议某一局势，这关系到法律问题。

59. 因此，法院的结论是，请求系根据《宪章》提出，且咨询的两个问题具有法律性质。

60. 在本咨询程序中，一参与方指出法院没有管辖权，因为所提问题“表面涉及一个主题，但……实际涉及另一个主题”。此外，其辩称，“对于所要咨询的问题”，没有《规约》第六十五条第二款意义上的“确切之叙述”。该参与方还表示，向法院提出的问题未能反映真正的问题，真正的问题关系到主权而不是非殖民化。

61. 法院认为，在本咨询程序中就《规约》第六十五条第二款提出的一些论点不会使法院丧失出具咨询意见的管辖权。法院就在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果发表咨询意见时，遇到了类似的论点，对此所持看法是，“问题的措辞缺乏清晰度，这并不意味着本法院没有管辖权。相反，这种不明确将需要在解释中给予澄清，而本法院常常给予这种必要的解释澄清”。（《咨询意见，2004年国际法院案例汇编(-)》，第153-154页，第38段）。下文第135至137段将对这些观点进行剖析。

62. 因此，法院具有就大会第71/292号决议咨询事项发表意见的管辖权。

B. 自由裁量权

63. 不过，法院有管辖权，并不意味着法院有义务行使管辖权：

“本法院以往曾多次回顾，《规约》第六十五条第一款‘法院……得发表咨询意见……’应解释为是指本法院有权自行决定不提出咨询意见，既使管辖权的条件都已符合”（《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见，2004年国际法院案例汇编(-)》，第156页，第44段；《科索沃单方面宣布独立是否符合国际法，咨询意见，2010年国际法院案例汇编(=)》，第415-416页，第29段）。

64. 是否对咨询意见请求作出回应的自由裁量权是为了维护本法院司法职能的完整性及其作为联合国主要司法机构的性质（《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见，2004年国际法院案例汇编(-)》，第156-157页，第44-45段；《科索沃单方面宣布独立是否符合国际法，咨询意见，2010年国际法院案例汇编(=)》，第415-416页，第29段）。

65. 不过，法院意识到，答复有关征求咨询意见的请求，就“表明其参与联合国的活动，原则上不应拒绝”（《与保加利亚、匈牙利和罗马尼亚的和平条约的解释，第一阶段，咨询意见，1950年国际法院案例汇编》，第71页；《关于人权委员会特别报告员享有法律程序豁免的争议，咨询意见，1999年国际法院案例汇编(-)》，第78-79页，第29段；《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见，2004年国际法院案例汇编(-)》，第156页，第44段）。因此，根据其一贯判例，只有“令人信服的理由”才可导致本法院拒绝应属其管辖范围的请求提出意见（《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见，2004年国际法院案例汇编(-)》，第156页，第44段；《科索沃单方面宣布独立是否符合国际法，咨询意见，2010年国际法院案例汇编(=)》，第416页，第30段）。

66. 法院必须确信在本咨询程序中行使司法职能没有不妥。因此，会仔细斟酌有无令人信服的理由拒绝答应大会的请求。

67. 在本咨询程序中，一些参与方认为，法院有“令人信服的理由”行使自由裁量权，拒绝就咨询事项发表意见。其提出的理由包括：第一，咨询程序不适于裁断复杂且有争议的事实问题；第二，法院的答复无助于大会履行职能；第三，法院重新审查根据《海洋法公约》附件七组成的仲裁庭在查戈斯海洋保护区仲裁案中已有定论的问题不妥；第四，在本咨询程序中所提问题关系到尚未解决且两国并未同意交由法院解决的双边争端。

68. 法院现就这些主张加以分析。

1. 咨询程序是否适于裁断复杂且有争议的事实问题

69. 一些参与方指出，咨询事项所涉事实问题复杂且有争议，不适于通过咨询程序裁断。其辩称，在咨询程序中，法院没有足够的信息和证据，用来对面前复杂且有争议的事实问题下结论。

70. 另一些参与方坚称，法院面前的事实问题并不复杂，真正要紧的是法院对事实的解读。

71. 法院回顾，在就西撒哈拉问题发表咨询意见时，遇到过同样的观点，当时得出结论认为，起决定性作用的是：

有无“足够的信息和证据，使法院能对一切有争议、但需予裁断才能在符合本身司法性质之前提下发表意见的事实问题，给出司法结论。”（《1975年国际法院案例汇编》，第28-29页，第46段）。

72. 此外，法院回顾，在关于南非不顾安全理事会第276(1970)号决议继续留驻纳米比亚(西南非洲)对各国的法律后果的咨询意见中，法院表示：

“为能就法律问题发表意见，还必须了解、考虑并在必要时认定相关事实问题”（《1971年国际法院案例汇编》，第27页，第40段）。

73. 法院认为，收到的材料十分丰富，中间还有联合国的大量档案。此外，许多参与方提交了书面陈述，给出了书面评论，作了口头陈述，里面包含的相关信息可资回答问题。31个国家和非洲联盟提交了书面陈述，其中10个国家和非洲联盟就这些书面陈述给出了书面评论，22个国家和非洲联盟作了口头陈述。法院注意到，参与方提供的资料包括1960年代以来的各种正式记录，例如联合国关于分离查戈斯群岛和准予毛里求斯独立的记录。

74. 法院于是确信，在本咨询程序中，有足够的事实信息以资就咨询事项发表意见。因此，法院不能拒绝回答提出的问题。

2. 法院的答复是否有助于大会履行职能

75. 一些参与方指出，请求提供的咨询意见无助于大会适当履行职能。其坚称，大会自1968年以来没有积极参与毛里求斯的非殖民化事务。特别是，其断言毛里求斯于1968年3月独立后，就不再列入二十四国委员会的监测领土清单，而且查戈斯群岛从未列入这一清单。另一些参与方辩称，法院的答复对大会有帮助，而且大会在1968年后仍然积极审议毛里求斯问题和查戈斯群岛分离问题。

76. 法院认为，给请求机关的答复是否有用，法院不应自行决断。而是应由请求机关——大会——确定“是否需要该意见以妥善履行其职能”（《科索沃单方面宣布独立是否符合国际法的问题，咨询意见，2010年国际法院案例汇编(二)》，第417页，第34段）。法院回顾，在关于以核武器进行威胁或使用核武器的合法

性的咨询意见中，对法院应以大会未向其解释寻求意见的目的为由、拒绝答应大会请求这一观点，未予接受。法院认为：

“不该由本院来自己声称要决定大会是否需要某一项咨询意见，以便履行其职能。大会有权根据自己的需要自行决定某一项咨询意见是否有用”。(《1996年国际法院案例汇编(-)》，第237页，第16段)。

77. 法院在关于在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果发表的咨询意见中指出，“不能用自己对其提出的咨询意见是否有所作出的评估来取代提出此种请求的机关的评估”。(《2004年国际法院案例汇编(-)》，第163页，第62段)。法院回顾，“[在]任何情况下，所提意见在多大范围或程度上影响大会的行动，不由法院决定”(《西撒哈拉，咨询意见，1975年国际法院案例汇编》，第37页，第73段)。

78. 综上所述，在本咨询程序中，法院不能以咨询意见无助于大会履行职能为由，拒绝回答大会在第71/292号决议里提出的问题。

3. 法院重新审查据称根据《海洋法公约》附件七组成的仲裁庭在查戈斯海洋保护区仲裁案中已有定论的问题是否妥当

79. 某些参与方认为，法院发表咨询意见等于再审仲裁庭在查戈斯海洋保护区仲裁案中所作裁决，而仲裁裁决对毛里求斯和联合王国均有约束力。

80. 另有一些参与方辩称，一事不再理原则不适用于本咨询程序，因为上述两当事方并未寻求就前案已有确切结论的相同问题提起诉讼。

81. 法院回顾，意见“发表对象不是国家，而是有权提出请求的机关”(《与保加利亚、匈牙利和罗马尼亚的和平条约的解释，第一阶段，咨询意见，1950年国际法院案例汇编》，第71页)。法院认为，一事不再理原则并不妨碍自己出具咨询意见。回答咨询的问题时，法院会考虑所有相关司法判决或仲裁裁决。无论如何，法院还注意到，仲裁庭在查戈斯海洋保护区仲裁案已有定论的问题(见上文第50段)，与法院在本咨询程序中处理的问题并不相同。

82. 综上所述，法院不能以此为由拒绝回答问题。

4. 所提问题是否关系到两国尚未解决且双方并未同意交由法院解决的争端

83. 一些参与方指出，毛里求斯与联合王国之间对查戈斯群岛的主权存在双边争端，而且这一争端是咨询程序的核心所在。其称，法院要裁断本咨询程序中的问题，就必须对例如1965年《兰开斯特宫协议》的效力等特定关键问题下结论。某些参与方表示，1980年代双边关系中出现的争端是引发请求的“真正争端”。其进一步表示，毛里求斯在查戈斯海洋保护区仲裁案中的主张表明，毛里求斯与联合王国之间存在双边领土争端。因此，出具咨询意见有悖“一国没有义务允许在未经其同意的情况下将争端诉诸司法解决”的原则(《西撒哈拉，咨询意见，1975年国际法院案例汇编》，第24-25页，第32-33段；《与保加利亚、匈牙

利和罗马尼亚的和平条约的解释，第一阶段，咨询意见，1950年国际法院案例汇编》，第71页)。

84. 其他参与方坚称，联合王国与毛里求斯之间不存在妨碍法院就咨询事项发表意见的领土争端。特别是，其认为大会向法院提出的问题有着更宏大的参照系，即非殖民化方面的法律和自决权的行使。一些参与方指出，毛里求斯与联合王国之间关于查戈斯群岛的领土主权争端既不可能单独产生，也不可能脱离非殖民化问题。另一些参与方辩称，联合王国曾于1965年承诺，一旦查戈斯群岛无需再用于防务目的，就将之归还毛里求斯，既然联合王国承认查戈斯群岛属于毛里求斯，领土争端也就不可能存在。

85. 法院回顾，如答复“会规避‘一国没有义务允许在未经其同意的情况下将争端诉诸司法解决’的原则，就有令人信服的理由拒绝发表咨询意见”(《西撒哈拉，咨询意见，1975年国际法院案例汇编》，第25页，第33段)。

86. 法院注意到，大会向其提出的问题事关毛里求斯的非殖民化。大会不是向法院寻求意见，用以解决两国之间的领土争端。相反，请求的目的是要法院协助大会，这样大会在履行与毛里求斯非殖民化有关的职能时可有所参考。法院强调，寻求自认有助于履行非殖民化相关职能的咨询意见，可能符合大会的利益：

“大会的目的不是以请求咨询意见的方式，将争端或法律争议提交法院，以便日后根据法院的意见，行使和平解决争端或争议的权力和职能。提出请求完全是出于另外一个目的：向法院征求大会认为有助于自身妥善行使去殖民化相关职能的意见”。(《西撒哈拉，咨询意见，1975年国际法院案例汇编》，第26-27页，第39段)。

87. 法院认为，大会长期以来一以贯之地设法消除殖民主义。联合国成立伊始，大会就在非殖民化事务中发挥积极作用。《宪章》第一条第二项为联合国确立了一项宗旨，即尊重人民平等权利及自决原则。在此方面，法院注意到，《联合国宪章》第十一章涉及非自治领土，该章第七十三条第一项规定，非自治领土的管理国除其他外，必须“……按时将关于各会员国分别负责管理领土内之经济、社会及教育情形之统计及具有专门性质之情报，递送秘书长，以供参考”。该等情报由大会第四委员会(特别政治和非殖民化委员会)审议并纳入报告。此项工作一直由第四委员会负责，直到1961年二十四国委员会成立。

88. 法院由是得出结论认为，请求发表的意见关乎联合国特别关注的非殖民化问题。请求中提出的问题有着更加宏大的参照系，即非殖民化以及大会在其中的作用，不能把问题与参照系割裂开来(《西撒哈拉，咨询意见，1975年国际法院案例汇编》，第26页，第38段；《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见，2004年国际法院案例汇编(一)》，第159页，第50段)。

89. 再者，法院认为，对于咨询程序中的法律问题可能存在不同观点(《南非不顾安全理事会第276(1970)号决议继续留驻纳米比亚(西南非洲)对各国的法律后果，咨询意见，1971年国际法院案例汇编》，第24页，第34段)。然而，毛里

求斯与联合王国就法律问题表达的看法虽有分歧，但法院可能得就法律问题发表意见这一事实本身并不说明法院藉由答复请求而处理双边争端。

90. 有鉴于此，法院不认为就咨询事项发表意见会规避“将一国与另一国的争端诉诸司法解决须经该一国同意”的原则。所以，法院不能以此为由，行使自由裁量权，拒绝发表意见。

91. 综上所述，法院得出结论认为，没有令人信服的理由拒绝应大会请求发表咨询意见。

三. 查戈斯群岛从毛里求斯分裂的事实背景

92. 法院指出，大会向法院提交的问题涉及查戈斯群岛与毛里求斯分裂以及联合王国继续管理查戈斯群岛所产生的法律后果(见上文第 1 段)。在处理这些问题之前，法院认为有必要审查该群岛与毛里求斯分裂的事实情况以及涉及将查戈斯人迁离出这片领土的事实情况。

93. 在这方面，法院注意到，在查戈斯群岛从毛里求斯分裂之前，联合王国与美国之间以及联合王国政府与毛里求斯殖民地代表之间进行了正式讨论。

A. 联合王国与美国之间关于查戈斯群岛的讨论

94. 1964 年 2 月，联合王国政府与美国政府就出于防务目的“战略使用印度洋上某些英属小岛屿”展开会谈。在这些会谈中，美国表示有兴趣在迪戈加西亚岛建立一座军事通讯设施。会谈结束时双方商定，联合王国代表团将向其政府建议由联合王国政府负责获取土地、重新安置人口，由联合王国政府出资提供补偿，并商定美国政府负责建筑和维修费用，且联合王国政府将迅速评估从毛里求斯移交迪戈加西亚岛和查戈斯群岛其他岛屿的管理权一事的可行性。

95. 根据联合王国外交部的一份备忘录，联合王国认为，最符合其重大利益的行动方案似乎是在毛里求斯独立前就把迪戈加西亚岛和查戈斯群岛其他岛屿从毛里求斯分离出来，并将这些岛屿置于联合王国直接管理之下，而这项行动可借枢密院令实施。联合王国认为自己依照宪法有权在不经毛里求斯同意的情况下采取这一行动，但认为这种做法会使自己在联合国遭到批评。这份文件还显示，如果联合王国事先获得毛里求斯部长对分离的接受，无论此种接受是经明确同意还是经默许而获得，此类批评均将丧失大部分力量。这份文件进而指出，最符合联合王国的利益是将查戈斯群岛的分离作为“既成事实”摆在毛里求斯面前，或者至多“在最后一刻”才将联合王国的计划告知毛里求斯。

96. 根据联合王国 1965 年 9 月 23 日和 24 日一份已解密的内部文件(联合王国与美国关于印度洋防务设施的会谈记录，文件编号：FO 371/184529)，联合王国政府和美国政府认为，与其将查戈斯群岛从毛里求斯分离和将阿尔达布拉群岛、法夸尔群岛和德罗什群岛从塞舌尔分离分两次单独行动进行，不如“一举”分离，以免在联合国出现“第二次争吵”，这样可以更好地服务于两国利益。根据同一份文件，在会谈期间，联合王国向美国解释说，从毛里求斯分离查戈斯群岛将分三

个阶段展开；按计划在最后阶段，当防务设施在岛屿上完成架设时，“岛上将不会有当地平民居民”。

97. 联合王国和美国之间的讨论促使两国缔结了关于美国在查戈斯群岛建立军事基地的《1966年协定》(见上文第36段)。

B. 联合王国政府与毛里求斯殖民地代表就查戈斯群岛问题进行的讨论

98. 根据联合王国政府颁布的《1964年毛里求斯宪法法令》设立了立法议会，由40名当选成员、议长和作为当然成员的首席秘书以及由总督提名的最多15名成员组成。立法会议获提名成员的任期由总督决定。设立了毛里求斯部长理事会，由10至13名委任成员、毛里求斯首席秘书和毛里求斯总理组成；还包括临时成员，可替补生病或不在毛里求斯岛的委任成员。理事会成员由总督经与总理协商后委任。理事会成员必须是立法会议的成员。联合王国政府与毛里求斯殖民地代表商谈时，后者由毛里求斯总理担任代表或由总理及部长理事会的其他成员一起担任代表。

99. 1964年，二十四国委员会报告称《毛里求斯宪法》不允许人民代表行使实际权力，并称权力几乎完全集中在联合王国政府手中(见下文第172段)。

100. 1964年6月29日，毛里求斯总督约翰·雷尼先生与毛里求斯总理西沃萨古尔·拉姆古兰爵士商讨从毛里求斯分离查戈斯群岛的想法。虽然总理愿意提供“设施”，但他表示更倾向于长期租借而不是将其分离。

101. 1965年7月19日，毛里求斯总督奉殖民部指示，向毛里求斯部长理事会通报了从宪法上将查戈斯群岛从毛里求斯分裂出去、从而实现该群岛分离的提议。1965年7月30日，毛里求斯总督向殖民部报告，部长理事会反对分离，原因是会招致毛里求斯民众的负面反应。总督指出，部长理事会表示倾向于长期租借岛屿，而联合王国则表明不能接受租借。

102. 1965年9月3日，西沃萨古尔·拉姆古兰爵士和联合王国殖民地事务大臣安东尼·格林伍德爵士于第四次制宪会议召开之前在伦敦会晤并商定，关于分离的商谈应与制宪会议分开进行。然而，后来似乎修改了这一办法，在可能达成的一揽子交易中将二者关联起来。

103. 第四次制宪会议于1965年9月7日在伦敦召开并于1965年9月24日结束。前几次制宪会议分别于1955年7月、1957年2月和1961年6月召开。第四次制宪会议期间举行了几次关于防务的非公开会谈。第一次会谈于1965年9月13日举行，西沃萨古尔·拉姆古兰爵士、安东尼·格林伍德爵士和约翰·雷尼先生出席了这次会谈。总理在会谈时说，毛里求斯认为可取的办法是租借查戈斯群岛而不是将该群岛分离出去。会后，联合王国外交大臣和国防大臣得出结论认为，如果毛里求斯不同意分离，他们就不得不“采纳外交部和国防部的建议，即‘强行分离并将补偿金缴存于一项基金’”。

104. 1965年9月20日，在联合王国内阁大臣主持的一次防务会议上，毛里求斯总理再次表示，“毛里求斯政府对割让群岛不感兴趣，将坚持签订一项为

期 99 年的租约”。作为变通办法，毛里求斯总理提议联合王国先承认毛里求斯独立，然后让毛里求斯政府与联合王国政府和美国政府就迪戈加西亚岛问题展开谈判。在这次讨论中，内阁大臣表示美国不会接受租借，并表示查戈斯群岛必须在分离的基础上供使用。

105. 1965 年 9 月 22 日，联合王国首相哈罗德·威尔逊爵士的私人秘书奥利弗·赖特爵士编写了一份简短说明。这份说明写道：

“西沃萨古尔·拉姆古兰爵士明天上午 10 点前来与您会面。目标是既把他唬住又给他希望：即让他一方面感到有希望获得独立，另一方面又害怕得不到独立，除非他在查戈斯群岛分离问题上识时务。谨随附殖民部所编摘要一份，国防部和外交部均对摘要内容总体满意。摘要关键句为第三页最后一句。”

106. 上文提到的关键最后一句写道：

“因此，首相不妨隐晦提到，女王陛下政府有权不经毛里求斯同意，通过枢密院令分离查戈斯群岛，但这一步将有严重后果。”(原文即有着重标示)。

107. 1965 年 9 月 23 日发生了两起事件。第一起事件是威尔逊首相和拉姆古兰总理于 1965 年 9 月 23 日上午举行的一次会议。奥利弗·赖特爵士关于会议的报告显示，威尔逊首相告诉拉姆古兰总理，

“理论上说有多种可能性。总理和其同僚们在返回毛里求斯时或可手握独立，或是空手而回。从防务角度来说，迪戈加西亚岛可以要么通过枢密院令分离，要么在总理和其同僚们的同意下分离。最好的解决办法可能是既实现独立又实现协议分离，尽管他显然不能目前就让殖民地事务大臣作出承诺。”

108. 同日发生的第二起事件是拉姆古兰总理、毛里求斯另外三位部长和联合王国内阁大臣在兰开斯特宫举行的防务会议。会议最后，联合王国内阁大臣询问毛里求斯的各位部长，可否同意以他将建议内阁作出的承诺为基础分离查戈斯群岛。载于 1965 年 9 月 23 日会议记录第 22 段的《兰开斯特宫协议》承诺如下：

- (一) 英国和毛里求斯之间就防务协定展开谈判；
- (二) 如果发生独立，两国政府之间有一项谅解，即在毛里求斯国内出现导致安全局势紧张的事件时，两国政府将共同协商应对；
- (三) 除了对土地所有者的直接补偿和重新安置查戈斯群岛其他受影响的人所涉费用之外，应向毛里求斯政府支付总额最多 3[百万]英镑的补偿金；
- (四) 英国政府将与美国政府斡旋，支持毛里求斯请求美国在食糖进口和小麦及其他商品供应方面给予优惠；
- (五) 英国政府将尽最大努力说服美国政府在岛屿上的建筑工事中使用毛里求斯劳动力和材料；

.....

(七) 如果对岛屿上设施的需求不复存在，这些岛屿应归还毛里求斯”。

毛里求斯总理告知殖民地事务大臣，联合王国提出的建议原则上可以接受，但他将与其他部长商讨这一问题。

109. 1965年9月24日，联合王国政府宣布赞成给予毛里求斯独立。

110. 1965年10月6日，殖民地事务大臣知会毛里求斯总督，联合王国接受毛里求斯总理提出的以下补充谅解：

(一) 英国政府将与美国政府斡旋，以确保毛里求斯政府在实际可行的情况下可继续使用查戈斯群岛的下列设施及便利：

(a) 导航和气象设施；

(b) 捕鱼权；

(c) 使用机场跑道紧急迫降和在乘客不离机的情况下为民用飞机加油。

(二) 在查戈斯群岛上或附近发现的任何矿物或石油惠益应归毛里求斯政府所有。

这项补充谅解最终被纳入《兰开斯特宫协议》的会议记录定本，成为《兰开斯特宫协议》的一部分。

111. 1965年11月5日向联合王国首相递送的一份会议记录显示，殖民地事务大臣担心联合王国会被指责“在非殖民化时期建立……殖民地，在我国应该摆脱旧军事基地时建立新的军事基地”。外交部还建议“所选择的岛屿应几乎没有永久居民”。

112. 1965年11月5日，毛里求斯总督知会联合王国内阁大臣，毛里求斯部长理事会“确认同意分离查戈斯群岛”。总督指出，已就1965年9月23日会议记录(其中载有《兰开斯特宫协议》)第22段规定的条件达成共识，并指出部长理事会已拟订一项补充谅解。

C. 查戈斯人的处境

113. 19世纪初，有数百人被从莫桑比克和马达加斯加带到查戈斯群岛，作为奴隶，在毛里求斯岛上生活的英国国民拥有的椰子种植园里劳作。19世纪30年代，毛里求斯包括查戈斯群岛有60 000名被奴役的人获得自由。

114. 《1966年协定》(见上文第36段)实施后，在1967年至1973年间，已离开查戈斯群岛的居民被阻止回返。其他居民则先被强行迁离后又阻止返回群岛(见上文第43段)。

115. 1971年4月16日，英属印度洋领土专员开始实施《1971年移民法令》。该法令规定，任何人在没有许可证的情况下进入或驻留查戈斯群岛属违法行为，还规定专员可发布命令，指示将此类人员迁离出查戈斯群岛(《查戈斯岛民诉总检

察长和英属印度洋领土专员(2003年), 英格兰和威尔士高等法院第 2222 号》, 第 34 段)。

116. 在口头程序中, 联合王国重申“完全承认将查戈斯人迁离出查戈斯群岛的方式以及其后对待他们的方式是可耻和错误的, 并对此深感遗憾”。

117. 1972 年 9 月 4 日, 根据毛里求斯与联合王国之间缔结的一项协定, 毛里求斯接受联合王国为完全最终履行 1965 年所作承诺而支付、总额为 650 000 英镑的款项, 用于支付迁出查戈斯群岛的民众的重新安置费用。1973 年 3 月 24 日, 拉姆古兰总理写信给驻路易港的英国高级专员, 确认收到 650 000 英镑, 但强调这笔付款不影响 1965 年 9 月 23 日在兰开斯特宫达成的关于矿物、捕鱼权和探矿权的口头协议, 并须遵守兰开斯特宫的其余承诺, 包括在联合王国不再需要使用这些岛屿时将这些岛屿无偿归还毛里求斯。

118. 1975 年 2 月, 前查戈斯群岛居民 Michel Vencatessen 先生对联合王国政府提起诉讼, 要求就 1971 年将他迁离查戈斯群岛时对他施加恐吓和攻击并剥夺自由而造成的损失作出赔偿。1982 年, 双方同意搁置索赔。

119. 1982 年 7 月 7 日, 毛里求斯政府和联合王国政府缔结了一项协定, 由联合王国政府以惠给金的形式支付 400 万英镑的款项, “完全最终付清本协定第 2 条所述、由岛民或代表岛民提出的针对……联合王国的所有索赔”, 联合王国无须承认负有责任。根据协定序言部分的第 2 叙文段, “岛民”一词应理解为 1965 年 11 月之后离开或被迁离出查戈斯群岛而前往毛里求斯的人。第 2 条规定如下:

“本协定第 1 条所指索偿仅指由岛民或代表岛民出于以下原因提出的索偿:

- (a) 《1965 年英属印度洋领土法令》作出或根据该法令所作的一切行为、事项和事情, 包括关闭查戈斯群岛的种植园、在那里居住或工作的人离开或被迁离、终止其合同、将其转移至毛里求斯并在毛里求斯重新安置以及禁止其返回查戈斯群岛(下称“事件”); 以及
- (b) 在事件过程中发生或因事件后果而发生、无论过去、现在还是未来的任何事故、事实或情况”。

第 4 条要求毛里求斯“从毛里求斯境内岛民社区每一成员处取得由该成员签署的放弃索偿声明书”。

120. 联合王国于 1983 年和 1984 年期间向 1 344 名岛民共计支付约 400 万英镑。领取资金的条件之一是岛民必须在一份表格上签字或打拇指模, 表明放弃回返查戈斯群岛的权利。这是一份一页长的法律文件, 用英语写成, 没有克里奥尔语翻译。只有 12 人拒绝签署(《查戈斯岛民诉总检察长和英属印度洋领土专员(2003 年), 英格兰和威尔士高等法院第 2222 号》, 第 80 段)。

121. 1998 年, 查戈斯人路易·奥利维亚·班库尔特先生向联合王国法院提起诉讼, 对剥夺他在查戈斯群岛居住权的法律的有效性提出质疑。2000 年 11 月 3 日, 分庭判决他胜诉, 裁定废除《1971 年法令》的有关规定(《女王(班库尔特)

诉外交和联邦事务大臣等人(第1号)》(2000年))。联合王国政府没有对这项裁定提出上诉,同时废除了禁止查戈斯人返回查戈斯群岛的《1971年法令》。联合王国外交大臣宣布,联合王国政府正在研究回迁重新安置岛民的可行性。

122. 在分庭判班库尔特先生胜诉的同一天,联合王国颁布了另一项移民法令,该法令适用于查戈斯群岛,但迪戈加西亚岛除外(《2000年第4号法令》)。该法令规定,鉴于查戈斯人与查戈斯群岛的联系,对进入群岛和在群岛居留的限制不适用于查戈斯人。联合王国在其书面声明中提出,在该法令通过后,尽管返回岛上居住毫不违法,但没有一名查戈斯人返回居住。然而查戈斯人被禁止进入或居住于迪戈加西亚岛。

123. 2001年12月6日,根据《公民权利和政治权利国际公约》组成的人权事务委员会在审议联合王国根据《公约》第四十条提交的定期报告时指出,“当事国承认,禁止已离开或被迁离的岛民回返是非法的”。委员会建议“当事国应尽可能设法让岛民可实际行使重返其领土的权利”。

124. 2002年6月完成了由英属印度洋领土管理当局委托进行的一项关于查戈斯群岛的可行性研究。这项研究应查戈斯群岛前居民提出的允许其返回群岛生活的要求而进行。研究表明,虽然在短期内回迁重新安置岛民也许是可行的,但维持长期居住的费用很可能过高而负担不起。即使在短期内,风暴和地震活动造成的周期性洪水等自然事件也可能使回迁的人口生活艰难。2004年,联合王国发布了两项枢密院令:《2004年英属印度洋领土(宪法)令》和《2004年英属印度洋领土(移民)令》。这两项命令宣布,任何人均没有在英属印度洋领土的居留权,也没有未经授权进入和停留在英属印度洋领土的权利。

125. 2004年,班库尔特先生在联合王国法院对《2004年英属印度洋领土(宪法)令》和《2004年英属印度洋领土(移民)令》的有效性提出质疑。他在高等法院胜诉。外交和联邦事务大臣对高等法院的裁判提出上诉。上诉法院维持高等法院关于上述命令无效的裁判,该裁判基于的理由是,这些命令的内容和通过时的情形构成联合王国政府滥用权力(《女王(班库尔特)诉外交和联邦事务大臣(第2号)》(2007年))。

126. 2008年7月30日,人权事务委员会在审议联合王国提交的另一份定期报告时注意到上诉法院的上述裁判。根据《公民权利和政治权利国际公约》第十二条,该委员会建议:

“当事国应确保查戈斯岛民能够行使返回其领土的权利,并应说明在这方面采取了哪些措施。当事国应考虑对在长时间内剥夺了这一权利给予补偿。”

127. 外交和联邦事务大臣就上诉法院支持班库尔特先生对《2004年英属印度洋领土(宪法)令》有效性的质疑的裁判(见第125段)提出抗诉。2008年10月22日,上议院裁定支持外交和联邦事务大臣的抗诉。

128. 2012年12月11日，欧洲人权法院针对“查戈斯岛民诉联合王国”案中宣布，由一群查戈斯人(共计1 786人)针对联合王国侵犯其依据《欧洲人权公约》享有的权利而提出的起诉申请不可受理。作出这项裁判的理由之一是，起诉申请人的索偿已通过执行毛里求斯与联合王国之间缔结的《1982年协定》解决。

129. 2012年12月20日，联合王国宣布审查其关于被强行迁离或被阻止返回查戈斯群岛的查戈斯人回迁重新安置的政策。第二项可行性研究于2014年和2015年间进行，由英属印度洋领土行政当局委托进行，目的是分析回迁查戈斯群岛重新安置的不同备选方案。这项可行性研究得出结论认为，回迁重新安置是有可能的，可是会面临重大挑战，包括高昂和极不确定的费用以及联合王国纳税人的长期负担。此后，联合王国于2016年11月16日以“可行性、防务和安全利益以及英国纳税人负担的费用为由”，决定不予回迁重新安置。

130. 2018年2月8日，联合王国最高法院对“女王(就班库尔特第3号案起诉申请)诉外交和联邦事务大臣”案(2018年)作出判决。此案由班库尔特先生代表一群被强行迁离群岛的查戈斯人提起诉讼。在诉讼中，班库尔特先生对联合王国在查戈斯群岛周围建立海洋保护区的声明提出质疑。上诉人班库尔特先生认为，设立海洋保护区是出于使查戈斯岛民无法回迁群岛重新安置这一不当目的。他声称，美国驻伦敦大使馆向美国政府驻华盛顿各部门、军事指挥机构人员和美国驻毛里求斯路易港大使馆发送的一份外交电文就是证据。电文记录了2009年的一次会议，美国和联合王国官员在会上讨论了建立海洋保护区的原因。电文随后泄露并刊登在两份全国性报纸上。最高法院应上诉中的请求就该电文可否采用问题作出裁定，认定对该电文可予采用。然而，最高法院以其他理由驳回上诉。

131. 迄今为止，查戈斯人仍然散居于联合王国、毛里求斯和塞舌尔等若干国家。根据联合王国法律和该国的司法裁判，不允许查戈斯人返回查戈斯群岛。

四. 大会向法院提出的问题

132. 在审查了本咨询意见请求的事实背景之后，法院现在将审查大会提出的两个问题：

问题(a)：“在查戈斯群岛与毛里求斯分裂后并考虑到国际法，包括大会1960年12月14日第1514(XV)号、1965年12月16日第2066(XX)号、1966年12月20日第2232(XXI)号和1967年12月19日第2357(XXII)号决议所述义务，毛里求斯在1968年获得独立时，毛里求斯的非殖民化进程是否依法完成？”

问题(b)：“根据国际法包括上述各项决议所述义务，大不列颠及北爱尔兰联合王国继续管理查戈斯群岛将产生何种后果，包括对毛里求斯无法执行一项在查戈斯群岛重新安置本国国民尤其是原籍查戈斯群岛的国民的计划所产生的后果？”

133. 一些参与方要求法院重新表述这两个问题，或对其作出限制性解释。他们特别质疑以下的假定，即(a)项所述决议为联合王国创设了国际义务，而依这一假定即会预断法院应请求而须作出的回答。这些参与方还认为，真正需予处理的法律问题涉及查戈斯群岛的主权一事，而这是毛里求斯和联合王国之间双边争端的焦点。

134. 一个参与方声称，大会的请求没有明确提及联合王国继续管理查戈斯群岛对各国产生的法律后果，应将这一请求解释为将咨询意见局限于联合国职能，而不用于所有涉及国家特别是毛里求斯和联合王国的问题。

135. 法院回顾，如果问题没有表述得当(《1926年12月1日希腊-土耳其协定(最后议定书，第四条)的解释，咨询意见，1928年常设国际法院案例汇编》，B辑，第16号)或没有反映“真正需予处理的法律问题”(《1951年3月25日世卫组织与埃及间协定的解释，咨询意见，1980年国际法院案例汇编》，第89页，第35段)，法院可偏离向其所提问题的措辞。同样，如果所提问题模棱两可或含糊不清，法院可在发表意见前予以澄清(《申请复审联合国行政法庭第273号判决，咨询意见，1982年国际法院案例汇编》，第348页，第46段)。虽然法院在特殊情况下可对提交给法院征求咨询意见的问题予以重新表述，但这样做仅为了确保“依法”作出答复(《西撒哈拉，咨询意见，1975年国际法院案例汇编》，第18页，第15段)。

136. 法院认为在本咨询程序中没有必要重新表述提交给法院征求咨询意见的问题。事实上，第一个问题是考虑到国际法，在1965年查戈斯群岛与毛里求斯领土分裂之后，毛里求斯的非殖民化进程是否在1968年依法完成。法院认为，大会提到它在此期间通过的某些决议，这并不导致对这些决议法律内容或范围的预断。关于问题(a)，大会请法院审查1965年至1968年期间发生、属于作为非自治领土的毛里求斯在非殖民化进程框架内的某些事件。大会并未向法院提交联合王国和毛里求斯之间可能存在的关于主权的双边争端。问题(b)显然与问题(a)有关，要求法院说明根据国际法，联合王国继续管理查戈斯群岛的后果。大会以这种方式提及国际法，必然考虑到对包括国家在内的国际法主体的影响。

137. 对于适用于大会在咨询意见请求中提交给法院的事实情况的法律，应由法院予以述明。因此，没有必要限制性地解释大会向法院提出的问题。法院在行使咨询职能时述明法律，属法院为大会解决目前面临的一个问题提供协助(《西撒哈拉，咨询意见，1975年国际法院案例汇编》，第21页，第23段)。法院发表咨询意见并不妨碍大会行使自身职能。

138. 法院现在将审议大会向其提出的第一个问题，即考虑到国际法，毛里求斯的非殖民化进程是否依法完成。

A. 考虑到国际法，毛里求斯的非殖民化进程是否依法完成(问题(a))

139. 为了就在考虑到国际法的情况下毛里求斯的非殖民化进程是否依法完成问题发表意见，法院将首先裁断相关的时间期限，以便确定适用的国际法规则，

其次将裁断这方面国际法的内容。此外，由于大会提到它通过的一些决议，法院在裁断这些决议所反映的义务时，必须审查大会在开展非殖民化进程中的职能。

1. 用于确定适用的国际法规则的相关期限

140. 在问题(a)中，大会将毛里求斯的非殖民化进程置于自 1965 年查戈斯群岛从其领土分离至 1968 年毛里求斯独立这段期间。因此，法院必须参照这一时期确定适用于该非殖民化进程的国际法规则。

141. 许多参与方指出，国际法在为实现某一领土自决权而采取最初步骤之日的状况此后并非一成不变。

142. 法院认为，虽然法院在裁断适用的法律时必须将重点放在 1965 至 1968 年这段期间，但这不会妨碍法院考虑自《联合国宪章》和 1960 年 12 月 14 日题为“给予殖民地国家和人民独立宣言”的第 1514(XV)号决议通过以来关于自决问题的法律的演变，特别是就习惯法规则而言。事实上，国家实践和接受这种实践为法律的法律确信(《法院规约》第三十八条)都随时间推移逐渐得到巩固和确认。

143. 如果在所涉期间之后通过的法律文书对先前既有规则或原则作出了确认或解释，法院也可依据这些法律文书。

2. 适用的国际法

144. 法院必须裁断适用于毛里求斯非殖民化进程的自决权的性质、内容和范围，毛里求斯是非自治领土，这一点自 1946 年起已得到联合国实践和管理国本身的确认。法院认识到自决权是一项基本人权，具有广泛的适用范围。然而，为了回答大会向它提出的问题，法院在本咨询意见中仅分析非殖民化背景下的自决权。

145. 咨询程序的参与方对自决权的习惯法地位、内容以及 1965 年至 1968 年期间行使自决权的方式持不同立场。一些参与方主张，当时自决权在习惯国际法中的地位已牢固确立。其他参与方则认为，在审议所涉期间，自决权并不是习惯国际法的组成部分。

146. 法院首先回顾，“尊重人民平等权利及自决原则”是联合国的宗旨之一(《宪章》第一条第二项)。这一宗旨尤其涉及“关于非自治领土之宣言”(《宪章》第十一章)，因为“联合国各会员国，于其所负有或承担管理责任之领土，其人民尚未臻自治之充分程度者”有义务让这些人民“发展自治”(《宪章》第七十三条)。

147. 法院认为，这表明《宪章》第十一章规定的非自治领土的法律制度是基于非自治领土各机构的逐步发展，以便引导有关居民行使自决权。

148. 《宪章》将尊重人民平等权利及自决原则作为联合国的一项宗旨，还列入了使非自治领土最终实现自治的规定。法院必须以此为背景确定自决权何时明确定型为对所有国家都具有约束力的习惯法规则。

149. 习惯是由“通例而经接受为法律者”构成(《法院规约》第三十八条)。法院强调，一般惯例和法律确信这两个构成国际习惯的要素密切相关：

“有关行为不仅必须是一种既定惯例，而且还必须能够作为证据、或其实施方式能够作为证据证明这样一种信念，即这种惯例之所以是强制性的是由于存在一项法律规则这样要求。法律必要确信的概念本身意味着这种信念的必要性，即存在一种主观因素。因此，有关国家必须感到它们遵守了一项法律义务。而这种行为发生的频率，甚至是行为的习惯属性本身都是不够的”。(《北海大陆架案，判决书，1969年国际法院案例汇编》，第44页，第77段。)

150. 1960年12月14日，第1514(XV)号决议获得通过，这是一个决定性时刻，标志着非殖民化方面的国家实践得到了巩固。在该决议之前，大会曾多次肯定自决权(1952年12月16日第637(VII)号、1953年11月28日第738(VIII)号和1957年12月11日第1188(XII)号决议)，而且一些非自治领土已经获得独立。大会第1514(XV)号决议澄清了自决权的内容和范围。法院注意到，1960年非殖民化进程加快，有18个国家获得独立，其中17个为非洲国家。在1960年代，又有28个非自治领土的人民行使自决权并获得独立。法院认为，第1514(XV)号决议与决议通过后的非殖民化进程之间有着明确联系。

151. 正如法院指出的那样：

“大会决议即使没有约束力，有时也会具有规范价值。在特定情况下，这些决议为证明规则的存在或法律确信的出现提供了重要证据。要确定某项大会决议是否如此，就必须审查该决议的内容及其通过的条件；还必须确定是否存在对决议规范性的法律确信”。(《以核武器进行威胁或使用核武器的合法性，咨询意见，1996年国际法院案例汇编(一)》，第254-255页，第70段。)

152. 法院认为，尽管第1514(XV)号决议在形式上是一项建议，但根据其内容和通过条件，该决议在确立自决权作为一项习惯法规范方面具有宣示性质。决议以89票赞成、9票弃权获得通过。参加投票的国家都没有对人民自决权的存在提出异议。某些国家以行使这一权利所需时间为理由投了弃权票。

153. 第1514(XV)号决议所用措辞具有规范性，因为它申明“所有民族均有自决权”。决议序言部分宣布“有迅速无条件终止各种形式之殖民主义之必要”，并在第一段指出，“各民族之受异族奴役、统治与剥削，乃系否定基本人权，违反《联合国宪章》”。

决议还规定，“在托管领土及非自治领土或其他尚未达成独立之领土内立即采取步骤……按照此等领土各民族自由表达之意志，将一切权利无条件无保留移交彼等”。为了防止非自治领土解体，第1514(XV)号决议第6段规定：

“凡以局部破坏或全部破坏国家统一及领土完整为目的之企图，均与《联合国宪章》之宗旨及原则不相容。”

154. 1966年12月16日，大会第2200 A(XXI)号决议通过了《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》。两公约共同的第1条重申，所有民族均享有自决权，并除其他外规定：

“本公约缔约国，包括负责管理非自治及托管领土之国家在内，均应遵照《联合国宪章》规定，促进自决权之实现，并尊重此种权利。”

155. 《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》重申了民族自决权的性质和范围，包括对“一国国内统一及领土完整”的尊重。该宣言载于1970年以协商一致方式通过的大会第2625(XXV)号决议附件。《宣言》承认自决权是“国际法基本原则”之一，从而确认了自决权在习惯国际法中的规范性。

156. 大会于1960年12月15日通过了第1541(XV)号决议，其中原则六规定了“在地理上与管理国家相隔且在种族与/或文化上复不相同”的非自治领土上行使自决权的手段：

“一非自治领土可谓已臻充分自治程度如：

- (a) 成为独立自主国；
- (b) 与一独立国自由结合；或
- (c) 与一独立国合并。”

157. 法院回顾，虽然行使自决可以通过第1541(XV)号决议规定的途径之一来实现，但自决必须是有关人民自由和真实意愿的表达。然而，“自决权留给大会在实现这一权利形式和程序方面的自由裁量权”(《西撒哈拉问题，咨询意见，1975年国际法院案例汇编》，第36页，第71段)。

158. 依照习惯国际法的自决权并未强制规定在所有情况的具体落实机制，正如法院指出的那样：

“自决原则有效性的定义是必须尊重各国人民自由表达的意愿，但大会在某些情况下免除了与某一领土居民协商的要求，这一事实并不影响自决原则的有效性。这些情况要么是考虑到某一人口并不构成享有自决权的‘人民’，要么是因为考虑到特殊情况，认为完全没有必要进行协商”。(《西撒哈拉问题，咨询意见，1975年国际法院案例汇编》，第33页，第59段。)

159. 一些参与方认为，自决权的习惯法地位并不意味着有义务在非自治领土境内落实这项权利。

160. 法院回顾，如上述第1514(XV)号决议第6段所述，有关人民的自决权是针对整个非自治领土来界定的(见上文第153段)。相关时期的国家实践和法律确信都确认，非自治领土的领土完整权具有习惯法性质，这是自决权的必然结果。法院没有发现任何例子显示，在第1514(XV)号决议通过后，大会或联合国任何其他机关认为管理国为了维持对非自治领土某一部分的殖民统治而使该部分与非

自治领土分离的做法是合法的。各国一贯强调，尊重非自治领土的领土完整是根据国际法行使自决权的一个关键要素。法院认为，非自治领土的人民有权对其整个领土行使自决权，管理国必须尊重非自治领土的领土完整。因此，除非以有关领土人民自由表达的真实意愿为基础，否则管理国将非自治领土一部分分离出去的任何做法都违反了自决权。

161. 法院认为，在审议所涉期间，即 1965 年至 1968 年期间，关于自决的法律构成了适用的国际法。法院在其关于纳米比亚问题的咨询意见中指出这方面法律得到了巩固：

“《联合国宪章》所载关于非自治领土的国际法在此后的发展使自决原则适用于所有非自治领土”(《南非不顾安全理事会第 276(1970)号决议继续留驻纳米比亚(西南非洲)对各国法律后果，咨询意见，1971 年国际法院案例汇编》，第 31 页，第 52 段。)

162. 法院现在将审查大会在非殖民化进程中的职能。

3. 大会在非殖民化方面的职能

163. 特别是自第 1514(XV)号决议通过以来，大会在联合国非殖民化工作中发挥了关键作用。它监督会员国履行这方面的义务，例如《宪章》第十一章规定的义务以及本组织内部形成的实践所产生的义务。

164. 正是在此背景下，问题(a)请法院在分析适用于毛里求斯非殖民化进程的国际法时，考虑到大会 1965 年 12 月 16 日第 2066(XX)号、1966 年 12 月 20 日第 2232(XXI)号和 1967 年 12 月 19 日第 2357(XXII)号决议反映的义务。

165. 大会在 1965 年 12 月 16 日题为“毛里求斯问题”的第 2066(XX)号决议中表示，对“管理当局使若干岛屿脱离毛里求斯领土以便建立军事基地之任何措施构成对该宣言、特别是宣言第六款之违反，深感忧虑”，并在决议案文的执行部分请“管理国勿采任何分裂毛里求斯领土及侵犯其领土完整之措施”。

166. 第 2232(XXI)号和第 2357(XXII)号决议更具一般性，内容涉及监测若干非自治领土的情况。大会在决议中

“再度宣称：凡旨在局部或全部破坏殖民地民族团结、领土完整并在这些领土上建立军事基地与设施之企图均与《联合国宪章》和大会第 1514(XV)号决议之宗旨和原则相悖”。

167. 法院认为，大会请联合王国在开展毛里求斯非殖民化进程时遵守其国际义务，这是大会在《宪章》框架内并在赋予它的监督自决权适用情况的职能范围内采取行动。大会行使这些职能是为了监督各管理国依照《宪章》履行它们义不容辞的责任。因此，大会设立了一个特别委员会，负责审查有助于决定“一领土人民是否已臻自治之充分程度”的各项因素(1949 年 12 月 2 日第 334(IV)号决议)。大会的一贯做法是以通过决议的方式就任何非自治领土的具体情况发表意见。因此，在第 1514(XV)号决议通过后，大会立即设立了二十四国委员会，负责

监测该决议的执行情况，并就此提出意见和建议(1961年11月27日第1654(XVI)号决议)。大会还监测非自治领土人民表达自由和真实意愿的方式，包括监测如何设计供全民协商的问题。

168. 大会一贯呼吁管理国尊重非自治领土的领土完整，特别是在1960年12月14日第1514(XV)号决议通过之后(例如见大会1965年11月5日第2023(XX)号决议和1966年12月12日第2183(XXI)号决议(亚丁问题); 1973年12月14日第3161(XXVIII)号决议和1974年12月13日第3291(XXIX)号决议(科摩罗群岛问题); 1979年12月12日第34/91号决议(格洛里厄斯群岛、新胡安岛、欧罗巴岛和印度巴萨斯岛问题))。

169. 法院现在将审查查戈斯群岛脱离毛里求斯的情况，并裁断这是否符合国际法。

4. 在本咨询程序中的适用

170. 首先必须回顾毛里求斯在独立前的法律地位。1814年《巴黎和约》缔结后，联合王国持续管理“毛里求斯岛和毛里求斯属地”，包括查戈斯群岛。整个毛里求斯包括其属地就是这样出现在大会拟订的非自治领土名单之上(1946年12月14日第66(I)号决议)。正是在此基础上，联合王国根据《宪章》第七十三条，定期向大会提供有关该领土现状的情报。因此，查戈斯群岛1965年脱离毛里求斯时，显然是该非自治领土不可分割的一部分。

171. 在1965年9月23日的《兰开斯特宫协议》中，毛里求斯总理和其他代表原则上同意查戈斯群岛脱离毛里求斯领土，当时毛里求斯仍在管理国联合王国的管辖下。这项协议原则上是以该群岛不能割让给任何第三方并将在晚些时候归还毛里求斯为条件，联合王国当时接受了这一条件。

172. 法院注意到，当部长会议原则上同意查戈斯群岛从毛里求斯分离时，毛里求斯是联合王国管辖下的殖民地。正如二十四国委员会当时指出的那样：“毛里求斯现行宪法不允许人民代表行使真正的立法权或行政权，这些权力几乎全部集中在联合王国政府及其代表的手中”(联合国文件A/5800/Rev.1(1964-1965年)，第352页，第154段。)。法院认为，在当事方之一毛里求斯(据称已将领土割让给联合王国)处于联合王国管辖下的情况下，国际协议无从谈起。法院认为，对于非自治领土的一部分被分割出去建立新殖民地的情况，应加强对同意问题的审查。法院审查了毛里求斯殖民地部长理事会根据《兰开斯特宫协议》原则上同意查戈斯群岛分离的情况，认为这种分离不是以有关人民自由和真实表达的意愿为基础。

173. 在查戈斯群岛分离几个星期后，大会于1965年12月16日通过了第2066(XX)号决议，认为应回顾联合王国作为管理国有尊重毛里求斯领土完整的义务。法院认为，根据国际法产生并由大会在毛里求斯非殖民化进程中通过的各项决议所反映的各项义务都要求管理国联合王国必须尊重包括查戈斯群岛在内的毛里求斯的领土完整。

174. 法院的结论是，由于查戈斯群岛非法分离并加入一个称为英属印度洋领地的新殖民地，毛里求斯的非殖民化进程在 1968 年获得独立时尚未依法完成。

B. 根据国际法，联合王国继续管理查戈斯群岛将产生的后果(问题(b))

175. 法院已确定毛里求斯的非殖民化进程在 1968 年没有依法完成，现在必须审查：根据国际法，联合王国继续管理查戈斯群岛将产生的后果(问题(b))。法院将根据发表意见时适用的国际法，以现在时态拟出对这个问题的答复。

176. 法院审理的本咨询程序的若干参与方认为，根据国际法，联合王国继续管理查戈斯群岛不仅对联合王国本身，也对其他国家和国际组织产生后果。所提到的后果包括要求联合王国立即结束对查戈斯群岛的管理，并将其归还毛里求斯。一些参与方进一步主张，联合王国必须弥补毛里求斯遭受的伤害。另一些参与方认为，前管理国必须与毛里求斯合作，在查戈斯群岛重新安置毛里求斯的国民，特别是原籍查戈斯群岛的国民。

而一个参与方持十分不同的观点，认为，根据国际法，对联合王国的唯一后果仅涉及当联合王国不再需要查戈斯群岛用于其国防目的时应归还该群岛。最后，有若干参与方认为，完成毛里求斯非殖民化的时限是毛里求斯和联合王国双边谈判的事项。

关于对第三国的后果，一些参与方认为，第三国有义务不承认联合王国继续管理查戈斯群岛造成的非法局势，也有义务不为维持这种局势提供援助。

* * *

177. 法院认定毛里求斯的非殖民化是以违背人民自决权的方式进行的，因此，联合王国对查戈斯群岛的继续管理构成了引起联合王国国际责任的不法行为(见《科孚海峡(大不列颠及北爱尔兰联合王国诉阿尔巴尼亚)，案情实质，判决书，1949 年国际法院案例汇编》，第 23 页；《加布奇科沃-大毛罗斯项目案(匈牙利/斯洛伐克)，判决书，1997 年国际法院案例汇编》，第 38 页，第 47 段；另见《国家对国际不法行为的责任条款》第 1 条)。这是一项具有持续性质的不法行为，是由查戈斯群岛与毛里求斯的分离造成的。

178. 因此，联合王国有义务尽快结束对查戈斯群岛的管理，从而使毛里求斯能够以符合人民自决权的方式完成领土的非殖民化。

179. 为确保完成毛里求斯非殖民化而需采用的方式属于联合国大会行使其非殖民化职能的职权范围。正如法院过去指出的那样，法院不能“裁断大会在收到法院意见后应采取的步骤，或该意见对这些步骤可能产生什么影响”(《科索沃单方面宣布独立是否符合国际法，咨询意见，2010 年国际法院案例汇编(二)》，第 421 页，第 44 段)。

180. 由于尊重自决权是一项普遍义务，保护这一权利符合所有国家的法律利益(《见东帝汶案(葡萄牙诉澳大利亚)，判决书，1995 年国际法院案例汇编》，第 102 页，第 29 段；另见《巴塞罗那电车、电灯及电力有限公司案(比利时诉西

班牙), 第二阶段, 判决书, 1970 年国际法院案例汇编》, 第 32 页, 第 33 段)。法院认为, 虽然应由大会就为确保完成毛里求斯非殖民化而需采取的方式发表意见, 但所有会员国都必须与联合国合作, 落实这些方式。正如《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》回顾的那样:

“每一国均有义务依照《宪章》规定, 以共同及个别行动, 促进各民族享有平等权利及自决原则之实现, 并协助联合国履行《宪章》所赋关于此项原则之责任”(大会第 2625(XXV)号决议)。

181. 关于在查戈斯群岛重新安置毛里求斯国民包括原籍查戈斯群岛的国民问题, 这是一个保护有关人民人权的问题, 大会应在毛里求斯非殖民化的完成过程中处理这一问题。

182. 针对大会提出的问题(b), 即根据国际法, 联合王国继续管理查戈斯群岛将产生何种后果, 法院的结论是, 联合王国负有义务尽快结束对查戈斯群岛的管理, 所有会员国必须与联合国合作, 以便完成毛里求斯的非殖民化工作。

*

* * *

183. “基于这些理由,

法院,

(1) 一致,

认定法院有权提出所要求的咨询意见;

(2) 以十二票对两票,

决定遵从征求咨询意见的请求;

赞成: 优素福院长; 薛副院长; 亚伯拉罕法官、本努纳法官、坎萨多·特林达德法官、加亚法官、塞布廷德法官、班达里法官、鲁宾逊法官、格沃尔吉安法官、萨拉姆法官、岩泽法官;

反对: 通卡法官、多诺霍法官;

(3) 以十三票对一票,

认为考虑到国际法, 继查戈斯群岛分离后, 毛里求斯的非殖民化进程在 1968 年获得独立时并未依法完成;

赞成: 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、加亚法官、塞布廷德法官、班达里法官、鲁宾逊法官、格沃尔吉安法官、萨拉姆法官、岩泽法官;

反对: 多诺霍法官;

(4) 以十三票对一票,

认为联合王国有义务尽快结束对查戈斯群岛的管理；

赞成：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、加亚法官、塞布廷德法官、班达里法官、鲁宾逊法官、格沃尔吉安法官、萨拉姆法官、岩泽法官；

反对：多诺霍法官；

(5) 以十三票对一票，

认为所有会员国都有义务与联合国合作，完成毛里求斯的非殖民化。

赞成：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、加亚法官、塞布廷德法官、班达里法官、鲁宾逊法官、格沃尔吉安法官、萨拉姆法官、岩泽法官；

反对：多诺霍法官。

2019年2月25日在海牙和平宫以法文和英文写成(法文文本为作准文本)，一式两份，一份存入法院档案，另一份转交联合国秘书长。

院长

阿布杜勒卡维·艾哈迈德·优素福(签名)

书记官长

菲利普·库弗勒(签名)

薛副院长在法院咨询意见后附上声明；通卡法官和亚伯拉罕法官在法院咨询意见后附上声明；坎萨多·特林达德法官在法院咨询意见后附上个别意见；坎萨多·特林达德和鲁宾逊法官在法院咨询意见后附上联合声明；多诺霍法官在法院咨询意见后附上反对意见；加亚法官、塞布廷德法官和鲁宾逊法官在法院咨询意见后附上个别意见；格沃尔吉安法官、萨拉姆法官和岩泽法官在法院咨询意见后附上声明。

A.A.Y. (姓名首字母缩写)

Ph.C. (姓名首字母缩写)